

N° 793

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 juin 2025

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)*  
*relatif à la compétence « gestion des milieux aquatiques*  
*et prévention des inondations » (GEMAPI),*

Par MM. Rémy POINTEREAU, Hervé GILLÉ et Jean-Yves ROUX,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : M. Bernard Delcros, président ; M. Rémy Pointereau, premier vice-président ; M. Fabien Genet, Mme Pascale Gruny, M. Cédric Vial, Mme Corinne Féret, MM. Éric Kerrouche, Didier Rambaud, Pierre Jean Rochette, Gérard Lahellec, Grégory Blanc, Mme Guylène Pantel, vice-présidents ; MM. Laurent Burgoa, Jean Pierre Vogel, Hervé Gillé, Mme Sonia de La Provôté, secrétaires ; M. Jean-Claude Anglars, Mmes Nadine Bellurot, Catherine Belrhiti, MM. François Bonhomme, Max Brisson, Mme Céline Brulin, MM. Bernard Buis, Cédric Chevalier, Thierry Cozic, Mme Catherine Di Folco, MM. Jérôme Durain, Daniel Gueret, Joshua Hochart, Patrice Joly, Mmes Muriel Jourda, Anne-Catherine Loisier, MM. Jean-Jacques Lozach, Pascal Martin, Jean-Marie Mizzon, Franck Montaugé, Mme Sylviane Noël, M. Olivier Paccaud, Mme Anne-Sophie Patru, MM. Hervé Reynaud, Jean-Yves Roux, Mmes Patricia Schillinger, Ghislaine Senée, MM. Laurent Somon, Lucien Stanzione, Jean-Marie Vanlerenberghe.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	15
AVANT-PROPOS .....	21
TABLE DES ACRONYMES .....	23
<b>I. LA COMPÉTENCE GEMAPI : UN CADRE JURIDIQUE INABOUTI, ASSORTI DE RESPONSABILITÉS INCERTAINES ET D'UN FINANCEMENT INSUFFISANT .....</b>	<b>25</b>
<b>A. UN CADRE JURIDIQUE INITIALEMENT MAL CALIBRÉ ET INADAPTÉ À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES.....</b>	<b>25</b>
1. <i>L'introduction sans étude d'impact de la GEMAPI a fragilisé sa mise en œuvre .....</i>	<i>25</i>
2. <i>Entre lourdeur des procédures et normes fluctuantes : un cadre pénalisant le déploiement des actions de prévention.....</i>	<i>29</i>
3. <i>Le cadre juridique de la GEMAPI est inadapté à certains contextes territoriaux .....</i>	<i>32</i>
<b>B. UNE INSÉCURITÉ JURIDIQUE PERSISTANTE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI .....</b>	<b>34</b>
1. <i>Les élus locaux doivent assumer de lourdes responsabilités mais subissent le manque de moyens et une forte incertitude juridique.....</i>	<i>34</i>
2. <i>Renforcer les outils juridiques des autorités gémapiennes et surmonter les blocages liés à l'insuffisante articulation entre les pouvoirs de police .....</i>	<i>36</i>
3. <i>Les difficultés d'assurance des ouvrages de prévention des inondations .....</i>	<i>38</i>
<b>C. L'ARCHITECTURE DE LA TAXE « GEMAPI » ET LA FAIBLESSE DE SES RECETTES : OBSTACLES À UNE POLITIQUE DE SOLIDARITÉ À L'ÉCHELLE DU BASSIN VERSANT .....</b>	<b>39</b>
1. <i>Les recettes de la taxe GEMAPI sont insuffisantes .....</i>	<i>39</i>
2. <i>L'architecture même de la taxe GEMAPI ne permet pas de remédier aux inégalités face au risque inondation.....</i>	<i>41</i>
3. <i>De la nécessité de pérenniser et élargir l'expérimentation permettant aux EPTB de lever des contributions fiscalisées .....</i>	<i>42</i>
<b>D. LE TRANSFERT DES DIGUES DOMANIALES : UNE OPÉRATION PRÉCIPITÉE, ASSIMILABLE À UN TRANSFERT DE CHARGES NON COMPENSÉES .....</b>	<b>44</b>
1. <i>La mise à disposition des digues domaniales : un transfert de gestion précipité et asymétrique .....</i>	<i>45</i>
2. <i>Le transfert de gestion s'est opéré sans moyens pour en assumer sereinement la responsabilité.....</i>	<i>48</i>
3. <i>Une injonction d'inscription comptable aux conséquences incertaines pour les gestionnaires .....</i>	<i>50</i>

<b>II. RÉFORMER LA GEMAPI : CLARIFIER LA GOUVERNANCE, RENFORCER LA SOLIDARITÉ ENTRE LES TERRITOIRES ET ASSURER UN FINANCEMENT PÉRENNE .....</b>	<b>52</b>
<b>A. CONSOLIDER LA GOUVERNANCE À L'ÉCHELLE DES BASSINS VERSANTS ET ADAPTER LA RÉGLEMENTATION À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES .....</b>	<b>52</b>
1. <i>Renforcer les outils de gouvernance à l'échelle des bassins versants .....</i>	<i>52</i>
2. <i>Apporter des réponses au manque d'ingénierie, qui pénalise particulièrement les territoires ruraux et de montagne .....</i>	<i>55</i>
3. <i>Moduler les exigences réglementaires en fonction des enjeux et des risques locaux .....</i>	<i>57</i>
<b>B. PROMOUVOIR UNE LOGIQUE DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE ENTRE L'AMONT ET L'AVAL DES BASSINS .....</b>	<b>58</b>
1. <i>Mieux retracer les dépenses liées à la compétence GEMAPI au travers d'un budget annexe.....</i>	<i>58</i>
2. <i>Instituer un fonds de solidarité à l'échelle des bassins versants.....</i>	<i>59</i>
3. <i>Relancer la réflexion sur les modalités de solidarité financières interbassins .....</i>	<i>61</i>
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>65</b>
<b>EXAMEN EN DÉLÉGATION.....</b>	<b>67</b>
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES .....</b>	<b>77</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>88</b>

## L'ESSENTIEL



### LA COMPÉTENCE « *GESTION DES MILIEUX AQUATIQUES ET PRÉVENTION DES INONDATIONS* » (GEMAPI)

### *POUR L'EFFICACITÉ DE LA GEMAPI : DES TERRITOIRES SOLIDAIRES*

Rémy Pointereau, Hervé Gillé,  
Jean-Yves Roux, rapporteurs

#### *Pourquoi ce contrôle ?*

Onze ans après la création de la compétence **gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI)** par la loi « *MAPTAM* »<sup>1</sup>, les **préoccupations** restent vives quant aux modalités concrètes de son exercice, confié à des **groupements de collectivités trop souvent démunis** pour assumer les lourdes responsabilités qui leur incombent.

À l'heure de conclure un travail qui les aura conduits à entendre **quelque 120 personnes**, à la faveur de **35 auditions** et de **3 déplacements** dans **4 départements** (Alpes de Haute-Provence, Cher, Gironde, Lot-et-Garonne), les rapporteurs proposent **13 pistes concrètes** pour adapter l'exercice de la compétence GEMAPI à la réalité des territoires et simplifier l'action des élus locaux.



Tout au long de leur mission, les rapporteurs ont été guidés par trois principaux objectifs consistant à :



- évaluer les **conséquences de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI**, onze ans après sa création par la loi « *MAPTAM* » ;
- étudier les **conditions dans lesquelles s'est opéré le transfert de la gestion des digues domaniales** de l'État aux groupements de collectivités compétents (les « *autorités gémapiennes* ») ;
- proposer des pistes pour un **cadre de refonte du financement et de la gouvernance de la compétence GEMAPI**.

<sup>1</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

## I. LA COMPÉTENCE GEMAPI : UN CADRE JURIDIQUE INABOUTI ET INSUFFISAMMENT ADAPTÉ AUX RÉALITÉS TERRITORIALES

La compétence GEMAPI – confiée à titre obligatoire, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, au bloc communal<sup>1</sup> – est née sans étude d'impact<sup>2</sup>. Sa définition, qui repose sur une approche par les missions (*items* 1°, 2°, 5° et 8° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement) plutôt que par les finalités, continue de susciter des interrogations<sup>3</sup>.

De nombreux élus alertent sur les **charges induites par la gestion des systèmes d'endiguement**, fragilisant les finances locales et – *in fine* – la sécurité des personnes et des biens. En Savoie, les 90 kilomètres de digues confiés au *Syndicat mixte de l'Isère et de l'Arc en Combe de Savoie (SISARC)* nécessitent par exemple près de 110 millions d'euros de travaux. Le long de la Garonne, la rénovation d'un kilomètre de digues coûte de l'ordre d'un million d'euros.

En outre, les « *autorités gémapiennes* » font face à des **procédures fastidieuses et des délais d'instruction parfois excessifs**. Les représentants de la **communauté de communes de Montesquieu** regrettent notamment que les « *temps d'instruction fixés par le code de l'environnement [soient] très souvent largement dépassés* », et s'inquiètent du « *manque de disponibilité des bureaux d'études agréés, rendus obligatoires par la législation ainsi que pour la réalisation des études géotechniques* ».



***Visite en Gironde : rencontre avec le Président et les élus de la communauté de communes de Montesquieu***

Une piste pourrait consister à créer un système d'agrément – délivré par la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) – afin de simplifier certaines procédures (autorisations environnementales, études de danger) des structures gémapiennes dotées d'une expertise en la matière (*recommandation n°1*). Les autorités gémapiennes dépourvues d'ingénierie pourraient quant à elles compter sur une offre d'ingénierie renforcée de la part, notamment, du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) – *cf. recommandation n°9, infra*.

<sup>1</sup> Ainsi, la compétence revient aux communes avec un exercice d'office confié aux intercommunalités.

<sup>2</sup> La compétence ne devait concerner, dans le texte du projet de loi initial, que la gestion des milieux aquatiques (« GEMA »), et non la prévention des inondations (« PI »).

<sup>3</sup> Une foire aux questions de 176 pages, produite par deux ministères, aura ainsi été nécessaire pour répondre aux nombreuses interrogations des élus.

Dans ce contexte, l'accélération des procédures relatives aux **programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)** constitue une priorité,<sup>1</sup> d'autant que ces programmes permettent d'initier des démarches collectives contribuant à une gestion plus intégrée des enjeux hydrologiques.

*Par ailleurs, l'inadéquation entre les exigences réglementaires et les réalités locales est parfois manifeste. À l'occasion de leur déplacement dans les Alpes de Haute-Provence, les rapporteurs ont pu constater les **spécificités liées aux crues torrentielles en zone de montagne**, les distinguant des inondations de plaine.*



**Audition à Colmars-les-Alpes**

Dès lors, la mission appelle à **moduler les exigences réglementaires (études de danger, procédures de déclaration d'intérêt général, autorisations)** selon les enjeux locaux et les types de risques.



### **Visite dans les Alpes de Haute-Provence : les travaux de sécurisation de la digue du Grand Justin (Digne-les-Bains)**

*Les travaux de réfection de la digue du Grand Justin, fin 2024, ont doté la digue de fondations grâce à l'**installation de blocs d'enrochement 2,5 mètres sous le lit de la rivière**, pour éviter le creusement de la berge et un effondrement aux conséquences potentiellement dévastatrices. **Provence Alpes Agglomération a financé cette opération avec le soutien de l'État au titre du Fonds Vert, pour un montant total d'environ un million d'euros.***

<sup>1</sup> Les rapporteurs partagent les observations formulées par la mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024 déposée le 25 septembre 2024 par Jean-François Rapin et Jean-Yves Roux).



**Visite dans le Lot-et-Garonne : surmonter les rigidités réglementaires pour protéger plus rapidement les populations et les terrains agricoles**

*Val de Garonne Agglomération, classée territoire à risque important d'inondation (TRI), a été touchée par un épisode de crue décennale en février 2021. En principe, toute intervention sur les digues classées impose de recourir à un bureau d'études techniques (BET), menant une étude de prospection géotechnique qui aurait toutefois repoussé les travaux au-delà de la période de crue du printemps 2021. Pour réparer rapidement les brèches apparues dans les digues, Val de Garonne Agglomération a décidé de recourir à une **procédure de marché public en urgence impérieuse**. Les études géotechniques ont été menées a posteriori pour valider la solidité des réparations effectuées. L'intercommunalité a pu compter sur une aide financière de l'État, de la Région et de l'Agence de l'eau Adour Garonne.*

## **II. UN MODE DE FINANCEMENT QUI PERPÉTUE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES**

La taxe GEMAPI, prévue à l'article 1530 *bis* du code général des impôts (CGI), est une **ressource affectée, facultative, plafonnée à 40 euros par habitant (au sens de la « population DGF »)**. En 2024, près de 75 % des EPCI l'avaient instaurée, pour un produit global de 458 millions d'euros.

Outre que ces montants restent largement **insuffisants face à l'ampleur des besoins, en particulier pour financer les opérations lourdes – telles que la mise aux normes ou la reconstruction d'ouvrages de protection** – le levier fiscal est limité du fait de la réduction de l'assiette fiscale résultant de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales. Le financement des actions de prévention des inondations tend en outre à préempter les budgets au détriment des actions de gestion des milieux aquatiques pourtant essentielles.

Surtout, la **taxe GEMAPI reproduit, voire aggrave, les inégalités entre territoires**. Les territoires d'amont – généralement plus ruraux, plus exposés et moins peuplés – peinent à réunir les fonds nécessaires, tandis que les intercommunalités urbaines et densément peuplées mobilisent aisément des ressources avec un taux faible.



**Visite dans le Cher : digues et zone d'expansion des crues sur le territoire de la commune de Cuffy**

La communauté de communes des Portes du Berry compte 10 000 habitants et **17 kilomètres de digues**, ce qui représente une charge très importante (coûts de gestion et d'entretien). Parmi ce linéaire, le **système d'endiguement du val du Guétin – Bec d'Allier** couvre quelque 6,7 kilomètres et protège les 350 habitants de la commune de Cuffy.

Dans les zones de montagne, de la même manière, le **potentiel fiscal des communes tend à diminuer à mesure que l'on progresse en altitude**. En revanche, les métropoles situées en aval disposent souvent d'un potentiel fiscal bien supérieur, alors qu'elles bénéficient des travaux réalisés en amont.

---

*« La prévention du risque à l'aval suppose souvent des actions à l'amont, qui ne bénéficient pas toujours d'une reconnaissance ou d'un financement équitable. »*

*Extrait de la contribution écrite du Cerema.*

---

### III. UN POINT DE CRISPATION MAJEUR : LE TRANSFERT PRÉCIPITÉ ET ASYMÉTRIQUE DES DIGUES DOMANIALES

Le 29 janvier 2024, l'État transférait la gestion de 168 ouvrages domaniaux – représentant quelque 700 kilomètres de digues – aux EPCI « *gémapiens* ». Cette opération a été réalisée de manière précipitée, sur la base d'un décret d'application publié *in extremis* en novembre 2023, en dépit de la période transitoire de dix ans prévue par le législateur pour en préparer les modalités. La liste officielle des ouvrages transférés n'a été transmise que le 16 mai 2024.

*« Le caractère dégradé des ouvrages et le fait que l'État semblait jouer la montre ont aggravé le caractère asymétrique des négociations relatives aux conventions de mise à disposition des digues domaniales. »*

*Extrait de la contribution écrite de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).*

À bien des égards, la situation **s'apparente à un transfert de charges non compensé**. Si la DGCL parle plus volontiers d'une « *clarification de compétences* », les **mots utilisés par les élus témoignent d'un malaise profond**. Le transfert chaotique de la gestion des digues a été assimilé à un « *désengagement de l'État* », quand il n'était pas qualifié de « *scandaleux* » ou d'« *inacceptable* ».

L'**inscription des digues à l'actif des EPCI** a également suscité de vives préoccupations. Dans le Cher, par exemple, les élus des **communautés de communes de Berry-Loire-Vauvise, du Pays Fort-Sancerrois-Val de Loire et des Portes du Berry** ont reçu, en novembre 2024, un courrier de l'État leur enjoignant de procéder à l'inscription de l'ensemble des digues transférées à leur actif, pour des montants s'élevant à plusieurs millions d'euros. Les élus ont expliqué aux rapporteurs être dans l'incapacité d'évaluer les effets financiers d'une telle décision, tant sur la soutenabilité de leurs budgets que sur leur capacité à investir dans d'autres domaines.

L'**accès au taux bonifié de 80 % du fonds Barnier** pour effectuer des travaux sur les digues domaniales est conditionné à la signature d'une convention avant le 28 janvier 2024 et à un **engagement des dépenses avant 2027<sup>1</sup>**, jugé irréaliste par de nombreuses structures.

<sup>1</sup> Seul le bassin de la Loire, dans le cadre de son plan d'aménagement d'intérêt commun (PAIC), est actuellement éligible à un taux bonifié jusqu'en 2035.

## IV. CONSOLIDER LES OUTILS DE GOUVERNANCE ET DE FINANCEMENT À L'ÉCHELLE DES BASSINS VERSANTS



### Promouvoir les regroupements à l'échelle des bassins versants et instituer un fonds de solidarité

Pour remédier aux angles morts du dispositif de financement que sont, d'une part, l'**absence de mécanismes de solidarité** entre les territoires d'un même bassin versant et, d'autre part, l'**absence de corrélation entre potentiel fiscal et besoins des territoires**, les rapporteurs recommandent d'étudier la **mise en place d'un fonds de solidarité à l'échelle des bassins versants**, ou à tout le moins de majorer les aides publiques destinées aux projets mutualisés portés par les établissements publics territoriaux de bassins (EPTB).

Établis à l'échelle des bassins versants, les **EPTB permettent de structurer les compétences techniques**, et de **porter des projets** à une échelle généralement pertinente.

---

*« Il faut ramener un peu d'équité et une certaine solidarité entre l'amont et l'aval, entre les zones métropolitaines et les zones rurales. »*

*M. Olivier HURABIELLE, Président de la communauté de communes des Portes du Berry, et maire de Cuffly, lors de la visite de la mission dans le Cher.*

---

Dans le bassin de la Loire, l'**Établissement public Loire (EPL)** illustre les potentialités d'un pilotage mutualisé. Cet EPTB est constitué de **60 collectivités ou groupement de collectivités** : 6 Régions, 16 Départements, 18 villes et agglomérations, 10 syndicats intercommunaux départementaux. Ce modèle se heurte toutefois aujourd'hui aux limites de **contributions inégalement levées en fonction du potentiel fiscal de ses membres**, et plus globalement aux difficultés à établir une solidarité réelle entre les territoires de tailles et de ressources différentes

Pour que la solidarité entre l'amont et l'aval ne reste pas une incantation, l'enjeu est donc d'engager une **réflexion sur une assiette de la taxe GEMAPI à l'échelle du bassin versant**, plutôt que limitée au périmètre communal des EPCI-FP. Un fonds de solidarité pour la GEMAPI serait institué à l'échelle des bassins, dont les financements seraient attribués selon des critères objectifs (potentiel fiscal, linéaire de digues, montant inscrit au PAPI, exposition au risque). À l'échelle du bassin la gestion du fonds pourrait être confiée aux **agences de l'eau** et, lorsqu'ils sont constitués, aux **EPTB**.



### Pérenniser et élargir la possibilité, pour les EPTB, de lever une contribution fiscalisée à l'échelle du bassin

À ce jour, **aucun EPTB ne s'est saisi de l'expérimentation ouverte par l'article 34 de la loi « 3 DS »**, permettant de lever le produit de contributions fiscalisées à l'échelle du bassin, car cette possibilité était limitée à un seul *item*<sup>1</sup> de la GEMAPI et s'accompagnait

---

<sup>1</sup> À savoir l'item 5, relatif à la « défense contre les inondations ».

d'une certaine complexité, puisqu'elle devait être reconduite chaque année par l'ensemble des EPCI membres. Les rapporteurs proposent de **permettre aux EPTB de lever ce produit au titre de l'ensemble des items de la GEMAPI** et de conférer une **portée pluriannuelle** à la décision votée par les EPCI.



### **Renforcer le soutien à l'ingénierie en matière de GEMAPI**

L'exercice de la compétence GEMAPI implique une forte technicité (hydrologie, génie écologique, gestion des ouvrages), **dépassant souvent les capacités internes des collectivités dans les zones rurales, de montagne ou périurbaines.**

Cette réalité renforce le **besoin d'un appui durable de la part des opérateurs publics**, parmi lesquels le **Cerema**, qui soutient les collectivités dans la mise en œuvre opérationnelle de la compétence GEMAPI (actions d'expertise technique, de capitalisation de bonnes pratiques, de formation et de sensibilisation). Dans la lignée de la *mission conjointe de contrôle relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024*, les rapporteurs formulent ainsi une **série de recommandations visant à renforcer les moyens d'accompagnement des collectivités** *via* des partenariats avec le Cerema.



### **Mieux retracer et identifier les flux financiers associés à la compétence GEMAPI, et rétablir la cohérence entre la surprime « CatNat » et le montant du « fonds Barnier » :**

Afin de distinguer clairement les dépenses liées à la GEMAPI de celles relatives à d'autres politiques de l'eau (ruissellement, assainissement, etc.), d'établir un **diagnostic aussi précis que possible des moyens nécessaires** et d'assurer la **transparence des affectations budgétaires**, la mission propose de rétablir l'usage du budget annexe GEMAPI, à l'article **1530 bis du CGI**.

Par ailleurs, toujours dans un souci de transparence et de cohérence, le montant inscrit au titre du programme « *Prévention des risques* » devrait correspondre, chaque année en loi de finances, au **produit effectivement perçu au titre de la taxe sur les contrats d'assurance**<sup>1</sup>.



### **Explorer de nouvelles sources de financement**

Au-delà de la taxe GEMAPI, la mission propose d'**étudier la pertinence d'autres leviers de financement** liés à la consommation d'eau et à l'urbanisation :

- une contribution des usagers de l'eau, *via* une **fraction (de quelques centimes d'euros) prélevée sur le m<sup>3</sup> d'eau** distribué et affectée aux actions de prévention à l'échelle du bassin ;
- l'affectation d'une **part de la taxe d'aménagement à la GEMAPI**, pour tenir compte de l'impact de l'urbanisation sur l'imperméabilisation des sols et le ruissellement.

---

<sup>1</sup> Cette recommandation s'inscrit dans la lignée de la proposition du rapport d'information n° 603 (2023-2024) sur le « régime d'indemnisation des catastrophes naturelles », déposé le 15 mai 2024 par Christine Lavarde.

---

## SYNTHESE DES RECOMMANDATIONS

---

*« Concernant la GEMAPI, la seule manière d'obtenir de meilleurs résultats consiste à nous montrer beaucoup plus solidaires sur des périmètres plus étendus. »*

*Thierry BURLLOT, président du comité de bassin Loire-Bretagne, lors d'une table ronde organisée le 12 mars 2025 au Sénat sur les perspectives et les défis du financement de la politique de l'eau.*

---

La délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat a adopté, à l'unanimité, le 26 juin 2025, **13 recommandations selon quatre axes** :

- **clarifier les responsabilités et les périmètres d'action des différents échelons**, en confortant le rôle des EPTB tout en le conciliant avec la souplesse de l'action locale ;

- **simplifier les procédures**, en introduisant davantage de proportionnalité dans les exigences réglementaires et en accélérant les processus d'instruction des dossiers ;

- **renforcer les moyens d'ingénierie** mis à disposition des autorités gémapiennes, en structurant une filière GEMAPI et en mobilisant les opérateurs publics tels que le Cerema ;

- **rendre plus transparent et solidaire le financement de la compétence**, notamment par le rétablissement d'un budget annexe obligatoire, par l'instauration d'un fonds de péréquation à l'échelle des bassins versants, et par la diversification des ressources affectées à la GEMAPI.

## Synthèse des recommandations de la mission d'information

**Recommandation n° 1** : Simplifier les procédures liées aux PAPI en supprimant notamment l'avis préalable de l'instance de bassin ; encadrer les délais d'instruction et apporter un accompagnement de proximité *via* un référent PAPI.

**Recommandation n° 2** : Renforcer la coordination entre les structures exerçant la compétence GEMAPI et les autorités disposant des pouvoirs de police en facilitant l'intervention des « *gemapiens* » pour l'entretien des cours d'eau et l'accès aux emprises des ouvrages, y compris lors des phases d'études préalables.

**Recommandation n° 3** : Accompagner les collectivités territoriales rencontrant des difficultés à s'assurer en leur permettant de recourir au Médiateur de l'assurance après deux tentatives infructueuses.

**Recommandation n° 4** : Permettre aux EPTB de lever une contribution fiscalisée à l'échelle du bassin en pérennisant l'expérimentation initiée par la loi « 3 DS » et en l'élargissant à tous les aspects de la GEMAPI, dans une logique pluriannuelle.

**Recommandation n° 5** : Garantir des conditions plus équitables pour le transfert de gestion des digues domaniales en prolongeant jusqu'en 2035 la subvention à 80 % du « *fonds Barnier* » pour les gestionnaires et en supprimant la condition limitant les aides de l'État aux conventions signées avant le 28 janvier 2024.

**Recommandation n° 6** : Rétablir la cohérence entre la surprime « *CatNat* » et le montant du « *fonds Barnier* » en faisant correspondre le montant inscrit au titre du programme « *Prévention des risques* » au produit réel de la taxe sur les contrats d'assurance.

**Recommandation n° 7** : Renforcer la solidarité financière entre autorités gemapiennes et mobiliser des mécanismes de solidarité nationale pour financer des actions inter-bassins.

**Recommandation n° 8** : Conforter le lien entre EPCI et syndicats mixtes compétents en prévoyant que les membres désignés par l'EPCI pour siéger au sein d'un syndicat mixte compétent en matière de GEMAPI soient nécessairement des conseillers communautaires.

**Recommandation n° 9** : Soutenir l'ingénierie en matière de GEMAPI et renforcer les moyens d'accompagnement des collectivités *via* des partenariats avec le Cerema, et augmenter le plafond d'emploi du Cerema, sous condition d'autofinancement, pour renforcer son soutien technique aux collectivités.

**Recommandation n° 10** : Moduler les obligations réglementaires des gestionnaires en instaurant des régimes d'autorisation allégés.

**Recommandation n° 11** : Assurer une meilleure traçabilité des dépenses liées à la compétence GEMAPI en rétablissant le budget annexe prévu à l'article 1530 *bis* du code général des impôts.

**Recommandation n° 12** : Créer un fonds de solidarité GEMAPI à l'échelle des bassins versants avec des financements attribués selon des critères objectifs et un fonds de solidarité horizontal dans un objectif de redistribution entre collectivités plus riches vers les moins peuplées selon des critères définis.

**Recommandation n° 13** : Envisager de nouveaux leviers de financements pour renforcer la solidarité entre territoires urbains et ruraux (contribution des usagers de l'eau, affectation d'une part de la taxe d'aménagement à la GEMAPI).

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support/action
1	<p><b>Simplifier l'élaboration, l'instruction et la mise en œuvre des PAPI, en :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- supprimant l'étape d'avis préalable à la labellisation du PAPI donné par l'instance de bassin ;</li> <li>- fixant par voie réglementaire les délais à respecter par l'administration pour l'instruction du « <i>programme d'études préalables</i> » du PAPI, l'analyse de la complétude du dossier et son examen par l'instance de bassin ;</li> <li>- prévoyant un accompagnement technique et réglementaire de proximité auprès de la collectivité porteuse au travers de la mise à disposition par l'État d'un « <i>réfèrent PAPI</i> » ;</li> <li>- mettant en place un guichet unique, chargé de l'autorisation, du subventionnement et de l'accompagnement des projets inscrits au PAPI ;</li> <li>- envisageant la création d'un agrément technique pour certaines structures « <i>gémapiennes</i> », afin de simplifier les procédures administratives (autorisations environnementales, études de danger) pour les porteurs de projets reconnus, engagés dans des programmes d'action pluriannuels, sur le modèle des agréments « <i>Digues et barrages</i> ».</li> </ul>	État	Dès que possible	<p>Modification du code de l'environnement</p> <p>Circulaire</p> <p>Arrêté ministériel</p>

<p>2</p>	<p><b>Assurer une meilleure coordination entre les « gémapiens » et les autorités détentrices des pouvoirs de police afférents,</b> en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- facilitant les interventions des autorités gémapiennes en substitution des propriétaires riverains pour l'entretien régulier des cours d'eau ;</li> <li>- permettant aux autorités gémapiennes d'accéder aux emprises des ouvrages, y compris lors des phases d'études préalables, en amont des travaux ;</li> <li>- simplifiant la procédure de déclaration d'intérêt général (DIG) pour les interventions relevant de l'entretien courant des ouvrages hydrauliques ou de la restauration écologique.</li> </ul>	<p>État et Parlement</p>	<p>Courant 2026</p>	<p>Modification du code de l'environnement (articles L. 211-7 et L. 215-4)</p>
<p>3</p>	<p><b>Permettre aux collectivités territoriales, après deux procédures infructueuses, de recourir au Médiateur de l'assurance pour bénéficier d'un accompagnement dans leur recherche d'assurance.</b></p>	<p>Parlement</p>	<p>Courant 2025/2026</p>	<p>Modification du code des assurances  Inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de la PPL, adoptée par le Sénat, <i>visant à garantir une solution d'assurance aux collectivités territoriales</i></p>
<p>4</p>	<p><b>Permettre aux EPTB de lever une contribution fiscalisée auprès des redevables locaux, en pérennisant l'expérimentation ouverte par la loi « 3 DS », et en élargissant cette possibilité pour l'ensemble des items de la GEMAPI et selon une logique pluriannuelle.</b></p>	<p>Parlement</p>	<p>Courant 2025/2026</p>	<p>Modification de l'article 34 de la loi dite « 3 DS »</p>

5	<p><b>Assurer des conditions plus justes pour assumer le transfert de gestion des digues domaniales, en :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- prolongeant le <b>bénéfice de la subvention à 80 % du « fonds Barnier » jusqu'en 2035</b> (et non plus 2027) pour l'ensemble des gestionnaires ;</li> <li>- envisageant, dans le cadre du transfert de la gestion des digues domaniales, <b>l'abandon du conditionnement des aides de l'État aux seules conventions conclues avant le 28 janvier 2024.</b></li> </ul>	État	Dès que possible	<p>Règlement</p> <p>Modification des dispositions aujourd'hui prévues par le décret n°2023-1075 du 21 novembre 2023</p>
6	<p>Prévoir que le montant inscrit au titre du programme « <i>Prévention des risques</i> » corresponde, chaque année en loi de finances, au <b>produit effectivement perçu au titre de la taxe sur les contrats d'assurance.</b></p>	État et Parlement	Horizon 2026	<p>Loi de finances</p> <p>Augmentation des crédits du programme 181, « <i>Prévention des risques</i> »</p>
7	<p><b>Organiser la solidarité financière entre autorités gémapiennes, tout en tenant compte de la nature des enjeux (« enjeux forts ») et de critères de vulnérabilité, au travers de la :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>majoration des taux des aides publiques aux projets mutualisés</b> intervenant en matière de GEMAPI, lorsque ceux-ci sont mis en œuvre dans le cadre de projets d'aménagement d'intérêt commun (PAIC) portés par des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou de projets conduits à l'échelle de territoires cohérents hydrauliquement ;</li> <li>- <b>mobilisation de mécanismes de solidarité nationale</b> afin de financer des actions en matière de GEMAPI à l'échelle inter-bassins <b>lorsque des critères objectivés de vulnérabilité le justifient.</b></li> </ul>	État, Agences de l'eau	Courant 2025/2026	<p>Modification du code de l'environnement</p> <p>Règlement</p>

8	Prévoir que les <b>membres désignés par l'EPCI pour siéger au sein d'un syndicat mixte compétent</b> en matière de GEMAPI soient <b>nécessairement des conseillers communautaires</b> .	Parlement	Courant 2025	Loi
9	<p><b>Soutenir l'ingénierie en matière de GEMAPI</b>, en :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- lançant un programme d'ingénierie à destination des EPCI porté par le Cerema, centré sur la prévention des inondations, sur le modèle du « <i>Programme national ponts</i> » ;</li> <li>- renforçant les moyens dédiés à l'accompagnement des collectivités territoriales, notamment au travers de <b>conventions partenariales entre les autorités gémapiennes et le Cerema</b>, dans la modélisation des aléas inondation et l'élaboration de stratégies de prévention adaptées.</li> </ul> <p><b>Envisager une augmentation du plafond d'emploi du Cerema, sous réserve d'une capacité démontrée d'autofinancement</b>, afin de permettre le renforcement de son ingénierie au service des collectivités territoriales dans le domaine de la GEMAPI.</p>	État Parlement Cerema	Horizon 2026	<p>Loi</p> <p>Contrat d'objectif et de performance du Cerema</p> <p>Augmentation du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs du programme 159 « <i>Expertise, information géographie et météorologie</i> »</p>
10	Instaurer des <b>régimes d'autorisation allégés</b> pour certains projets relevant d'un PAPI labellisé, en permettant qu'une seule déclaration d'intérêt général (DIG) couvre l'ensemble des travaux programmés, sans obligation de recourir à une DIG distincte pour chaque intervention.	État, Parlement	Courant 2025/2026	Loi, Règlement

<p>11</p>	<p>- Assurer une meilleure traçabilité des dépenses liées à la compétence GEMAPI en <b>rétablissant le budget annexe</b> prévu à l'article 1530 <i>bis</i> du code général des impôts ;</p> <p>- Clarifier, dans la nature des dépenses, celles qui relèvent de la compétence GEMAPI et celles liées à la gestion du ruissellement.</p>	<p>État</p>	<p>Courant 2025/2026</p>	<p>Modification du code général des impôts (art. 1530 bis)</p>
<p>12</p>	<p><b>Afin de renforcer les solidarités entre l'amont et l'aval des bassins versants :</b></p> <p>- <b>Instituer un fonds de solidarité pour la GEMAPI à l'échelle des bassins versants</b>, dont les financements seraient attribués aux EPCI en fonction de <b>critères objectifs</b> (potentiel fiscal, linéaire de digues, montant des travaux inscrits au PAPI, le niveau de risques).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <i>En l'absence d'EPTB, le fonds de péréquation serait géré par défaut par l'Agence de l'eau (un aménagement du mécanisme du « plafond mordant » serait également prévu) ;</i></li> <li>- <i>Sur les territoires où un EPTB existe, ce fonds de péréquation serait géré par celui-ci.</i></li> </ul> <p>- <b>Instaurer parallèlement un fonds de péréquation horizontal sur le modèle du FPIC</b> (<i>Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales</i>), afin de prélever une fraction de taxes GEMAPI de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins peuplées selon des critères et des conditionnalités à déterminer.</p>	<p>État, EPCI, EPTB</p>	<p>Horizon 2026</p>	<p>Loi, Règlement</p>

---

13	<p><b>Envisager de nouveaux leviers de financement liés à l'usage de la ressource en eau et à l'urbanisation :</b></p> <p>- <b>Étudier la piste d'une contribution de « quelques centimes d'euros par mètre cube d'eau consommé provenant du bassin »</b> afin de financer une solidarité interbassins ou l'action de gestion opérationnelle de l'eau portée par les EPTB.</p> <p>- <b>Étudier la possibilité d'affecter une fraction du produit de la taxe d'aménagement</b> au financement de la compétence GEMAPI, afin de mobiliser une ressource pérenne en lien direct avec l'urbanisation et l'imperméabilisation des sols.</p>	État, EPCI, EPTB	Horizon 2026	Loi, Règlement
----	--	------------------------	--------------	----------------

## AVANT-PROPOS

La création, par la loi dite MAPTAM<sup>1</sup>, d'une compétence relative à la **gestion des milieux aquatiques et à la prévention des inondations (GEMAPI)** devait marquer « *une nouvelle étape dans la gouvernance de l'eau et des cours d'eau en France* »<sup>2</sup>. Onze ans après, pourtant, les modalités d'exercice de la compétence suscitent les **incompréhensions et les inquiétudes des élus locaux** confrontés à des impasses techniques, financières et réglementaires.

Tel est le constat qui s'est imposé aux yeux de vos rapporteurs à l'issue des **35 auditions** qu'ils ont conduites et des **déplacements** qu'ils ont effectués dans **quatre départements**, à la rencontre des acteurs de la GEMAPI. L'analyse et les propositions du présent rapport se nourrissent ainsi des témoignages de **120 interlocuteurs** issus d'horizons variés.

**Trois principaux objectifs** ont guidé ces travaux, consistant à :

- évaluer les **conséquences de la mise en œuvre de la compétence GEMAPI**, onze ans après sa création par la loi « MAPTAM » ;
- étudier les conditions dans lesquelles s'est opéré le transfert de la gestion des digues domaniales de l'État aux groupements de collectivités compétents (les « autorités gémapiennes ») ;
- proposer des pistes pour un **cadre de refonte du financement et de la gouvernance de la compétence GEMAPI**.

Le bilan de la GEMAPI – compétence obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour les intercommunalités – apparaît décidément « *contrasté, pour ne pas dire mitigé* »<sup>3</sup>. Ces lacunes sont d'autant plus préoccupantes que la compétence emporte des enjeux majeurs pour la sécurité des personnes et des biens : **plus de 17 millions** de personnes vivent dans des zones inondables, tandis que la **préservation de la continuité écologique** revêt un caractère urgent dans le contexte de dérèglement climatique<sup>4</sup>.

De **fortes inégalités** persistent entre les territoires d'amont – souvent exposés, mais peu dotés – et ceux d'aval – généralement plus urbanisés et plus riches. Dans les territoires particulièrement affectés par le risque inondation, l'exercice de la compétence GEMAPI fait peser de **lourdes charges** liées, notamment, aux travaux de réparation et de consolidation des systèmes d'endiguement. Les procédures et les normes techniques restent quant à elles **lourdes et trop souvent inadaptées aux réalités territoriales**.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « loi MAPTAM ».

<sup>2</sup> Philippe Marc, *Compétence GEMAPI : maîtriser les enjeux et les risques liés aux milieux aquatiques et aux inondations*, Éditions législatives, 2019.

<sup>3</sup> Contribution écrite de Maître Philippe Marc à la mission.

<sup>4</sup> La directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE du 23 octobre 2000 impose aux États membres de l'Union européenne des obligations en matière de préservation des milieux aquatiques.

Dans ce contexte, la mission formule **13 recommandations** pour promouvoir un cadre de gouvernance et de financement solidaire, conciliant la proximité et la souplesse de l'action locale avec une gestion à l'échelle de territoires hydrologiques cohérents.

## TABLE DES ACRONYMES

**CFE** : cotisation foncière des entreprises

**DDT/M** : direction départementale des territoires / et de la mer

**DGCL** : direction générale des collectivités locales

**DGPR** : direction générale de la prévention des risques

**DREAL** : direction régionale de l'environnement, l'aménagement et du logement

**EDD** : étude de dangers

**EPAGE** : établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau

**EPCI** : établissement public de coopération intercommunale

**EPCI-FP** : établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre

**EPTB** : établissement public territorial de bassin

**FPRNM** : Fonds de prévention des risques naturels majeurs

**GEMAPI** : gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations

**MAPTAM** : modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014)

**NOTRe** : loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi n° 2015-991 du 7 août 2015)

**PAPI** : programme d'actions de prévention contre les inondations

**PGRI** : plans de gestion des risques d'inondation

**PPP** : principe pollueur-payeur

**PPRI** : plan de prévention des risques d'inondations

**PPRN** : plan de prévention des risques naturels

**SAGE** : schéma d'aménagement et de gestion des eaux

**SDAGE** : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

**SLGRI** : stratégie locale de gestion des risques inondation

**SNGRI** : stratégie nationale de gestion des risques d'inondation

**TFPB** : taxe foncière sur les propriétés bâties

**TFPNB** : taxe foncière sur les propriétés non bâties



## I. LA COMPÉTENCE GEMAPI : UN CADRE JURIDIQUE INABOUTI, ASSORTI DE RESPONSABILITÉS INCERTAINES ET D'UN FINANCEMENT INSUFFISANT

### A. UN CADRE JURIDIQUE INITIALEMENT MAL CALIBRÉ ET INADAPTÉ À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

#### 1. L'introduction sans étude d'impact de la GEMAPI a fragilisé sa mise en œuvre

##### a) L'avènement de la compétence GEMAPI dans le champ législatif

La création de la compétence GEMAPI, attribuée au **bloc communal** – c'est-à-dire aux communes, avec un **exercice de plein droit confié aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI-FP)**<sup>1</sup> – visait à remédier à la gouvernance fragmentée de la gestion de l'eau et des risques d'inondation. Les collectivités territoriales intervenaient auparavant de manière facultative, sur le fondement de leur clause générale de compétence, sans cadre unifié<sup>2</sup>.

Le transfert obligatoire de la compétence aux intercommunalités est effectif depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Les **missions** relevant de la GEMAPI sont définies par renvoi à **quatre des rubriques de l'article L. 211-7 du code de l'environnement**, qui encadrent les opérations susceptibles d'être reconnues d'intérêt général (DIG) dans le domaine de l'eau.



#### **Focus : Le contenu de la compétence GEMAPI**

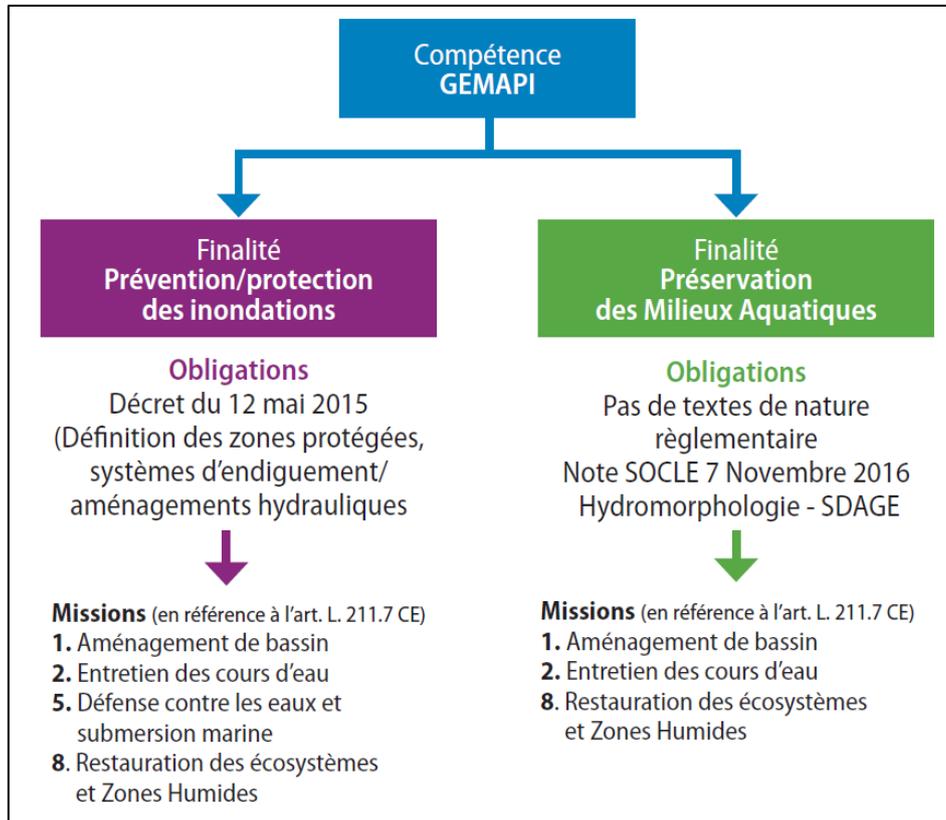
Les missions relevant de la compétence GEMAPI, définies aux **1°, 2°, 5° et 8° du I de l'article L. 211-7 du code de l'environnement**, correspondent à :

- « 1° L'aménagement d'un bassin ou d'une fraction de bassin hydrographique » ;
- « 2° L'entretien et l'aménagement d'un cours d'eau, canal, lac ou plan d'eau, y compris les accès à ce cours d'eau, à ce canal, à ce lac ou à ce plan d'eau » ;
- « 5° La défense contre les inondations et contre la mer » ;
- « 8° La protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ».

<sup>1</sup> Code de l'environnement, article L. 211-7, I bis : « Les communes sont compétentes en matière de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations [...] », afin de tenir compte de la situation des communes non membres d'un EPCI-FP (soit, à ce jour, quatre îles mono-communales : l'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant). Le code général des collectivités territoriales organise le transfert obligatoire de cette compétence aux EPCI-FP (art. L. 5214-16, L. 5215-20 et L. 5216-5 du CGCT).

<sup>2</sup> Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018, les missions rattachées aujourd'hui à la GEMAPI étaient définies comme des compétences facultatives, partagées entre les collectivités territoriales et leurs groupements (cf. ministère de la Transition écologique, 1<sup>er</sup> mars 2024, « [Questions-réponses sur la compétence GEMAPI](#) », p. 26).

La direction générale de la prévention des risques (DGPR) estime que la création de la GEMAPI a « *indéniablement augmenté la prise en compte du risque d'inondations* » et a contribué au développement d'une « *culture du risque* »<sup>1</sup>.



***La GEMAPI : une compétence, deux finalités et quatre missions***

*Source : Philippe Marc et Caroline Charles, Droit de l'environnement, n° 263, février 2018, p. 75*

*b) La compétence GEMAPI a été introduite sans étude d'impact*

La création de la compétence GEMAPI résultant de l'**adoption d'un amendement<sup>2</sup> au cours de la discussion parlementaire**, aucune étude d'impact n'a permis d'en éclairer les conséquences. Le projet de loi MAPTAM **ne traitait en effet initialement que du volet « gestion des milieux aquatiques »<sup>3</sup>**.

<sup>1</sup> Contribution écrite de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR) à la mission. Plusieurs acteurs, dont le Cerema et M. Bernard Pagot, vice-président de la communauté de communes du Réolais en Sud Gironde, ont souligné l'importance de documenter les crises pour ancrer la culture du risque au niveau local.

<sup>2</sup> [Amendement n° 628 rect. bis](#) adopté en première lecture au Sénat le 29 mai 2013.

<sup>3</sup> L'objet de la compétence GEMA était de mieux identifier les acteurs compétents dans le domaine de la restauration des milieux aquatiques et humides, pour mettre en œuvre les dispositions ou les actions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et du plan de gestion des risques d'inondation (PGRI) – cf. contribution écrite de l'ANEB et de Maître Philippe Marc.

Selon le mot de maître Philippe Marc, auditionné par vos rapporteurs, la compétence GEMAPI est – à certains égards – le fruit d'un « *mariage forcé* ». Les débats parlementaires faisaient déjà apparaître **quelque inquiétude quant aux conditions de son financement**. La crainte d'un transfert de compétence sans les moyens de l'assumer transparaisait notamment dans les discussions, s'agissant de la mise en œuvre des actions de protection, d'entretien et de maintenance des ouvrages<sup>1</sup>.

Si la **question de la bonne échelle de gouvernance** reste sujette à débats, il ressort des travaux de la mission que des **soupleses d'organisation doivent être conservées**. Un certain **degré de différenciation** est nécessaire pour s'adapter aux réalités territoriales, mais peut s'accommoder d'une **incitation à des coopérations** à l'échelle des territoires hydrographiques cohérents. Les intercommunalités peuvent ainsi déléguer ou transférer **tout ou partie**<sup>2</sup> des missions constituant la compétence GEMAPI à un syndicat mixte<sup>3</sup>, en particulier à un établissement public territorial de bassin (EPTB) ou à un établissement public d'aménagement et de gestion de l'eau (EPAGE).



**Focus : Les EPTB et les EPAGE, des acteurs essentiels dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique de l'eau dans les territoires**

La mise en œuvre de la GEMAPI peut être confiée à des EPAGE et des EPTB, **syndicats mixtes spécialisés dans les missions de la GEMAPI**, agissant par transfert de compétence des EPCI à fiscalité propre membres ou par le truchement d'une délégation de compétence.

Les **EPTB** sont des **syndicats mixtes - ouverts** (s'ils associent des conseils départementaux, régionaux ou d'autres syndicats) **ou fermés** (s'ils ne regroupent que des EPCI à fiscalité propre). Ils ont vocation à intervenir à l'échelle de grands bassins hydrographiques. Leur périmètre peut englober plusieurs EPAGE, dont ils assurent alors la coordination. Les EPTB exercent les missions qui leur sont attribuées par l'article L.213-12 du code de l'environnement, en plus de celles qui leur sont confiées par transfert ou délégation de leurs membres.

Les **EPAGE** interviennent, quant à eux, à l'**échelle d'un sous-bassin**. Leur action est essentiellement opérationnelle, notamment en matière de prévention des inondations, de gestion des cours d'eau non domaniaux, et de maîtrise d'ouvrage pour les études et travaux.

<sup>1</sup> Sénat, *Compte rendu intégral de la séance du mercredi 5 juin 2013*, consultable en ligne : <https://www.senat.fr/seances/s201306/s20130605/s20130605.pdf>, p. 121.

<sup>2</sup> Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, dite loi « Fesneau-Ferrand », qui a introduit la possibilité d'un exercice sécable de la compétence.

<sup>3</sup> On pourra se référer au [rapport](#) n° 663 (2024-2025) de M. Hervé REYNAUD, déposé le 28 mai 2025 (p. 6). Dans sa contribution écrite à la mission, le groupe SUEZ relevait par ailleurs que cette GEMAPI « à la carte » facilite l'adaptation aux réalités du terrain, mais risque parfois d'entraver la lisibilité de l'action publique locale.

Les EPTB et les EPAGE constituent le « *prolongement opérationnel [des intercommunalités] à l'échelle des bassins versants et des sous-bassins* »<sup>1</sup>. Dans un souci de souplesse, la loi dite 3DS du 21 février 2022 permet à des syndicats d'eau déjà constitués d'accéder aux statuts d'EPAGE ou d'EPTB tout en conservant leur personnalité juridique initiale.

Enfin, en cas d'adhésion d'un EPCI à un **syndicat mixte (de droit commun ou spécialisé), le transfert de compétence peut ouvrir la voie à une gouvernance plus intégrée du grand cycle de l'eau**<sup>2</sup>. Cette gouvernance peut aller au-delà du périmètre strict de la GEMAPI (1°, 2°, 5° et 8° de l'article L.211-7 du code de l'environnement), pour intégrer d'autres missions facultatives prévues au même article, comme la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement ou la lutte contre l'érosion (4°).

*c) La compétence GEMAPI, entre contours imprécis et nécessité d'une stabilisation*

Afin de répondre aux nombreuses interrogations exprimées par les élus locaux quant à la portée et aux modalités de mise en œuvre de la compétence GEMAPI, les services de deux ministères ont été conduits à élaborer un document de **176 pages sous la forme d'une « foire aux questions » (FAQ)**<sup>3</sup>. Cette publication, qui apporte des clarifications bienvenues, illustre toutefois la complexité du cadre d'intervention.

Dans la pratique, vos rapporteurs ont constaté la **meilleure appropriation du volet gestion des milieux aquatiques**, souvent grâce à l'existence antérieure de syndicats de rivières et à une culture de gestion à l'échelle des bassins versants. À l'inverse, le **volet prévention des inondations** reste moins bien maîtrisé, tant en raison de sa technicité que de la persistance d'un certain « flou » juridique. L'articulation entre le **code général des collectivités territoriales**, qui institue juridiquement la compétence GEMAPI, et le **code de l'environnement**, qui en fixe le contenu par renvoi à l'article L. 211-7, a effectivement pu nourrir des interprétations divergentes.

Érigé en « *totem* »<sup>4</sup> de la compétence relative au grand cycle de l'eau, **l'article L. 211-7 du code de l'environnement a été interprété - à tort - comme fixant de manière exhaustive le champ des missions** incombant aux autorités gémapiennes.

<sup>1</sup> Philippe Marc et Caroline Charles, « La compétence GEMAPI : Les tribulations du législateur en l'absence de définition légale du « grand cycle de l'eau », *Droit de l'environnement*, n° 263, février 2018.

<sup>2</sup> Cette faculté découle du renvoi opéré par l'article L. 213-12 du code de l'environnement aux articles L. 5711-1 à L. 5721-9 du CGCT, relatifs aux syndicats mixtes de droit commun.

<sup>3</sup> Ministères de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires, avec le soutien du Cerema, « Foire aux questions sur la compétence GEMAPI », 1<sup>er</sup> mars 2024. En ligne : [https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Document\\_maitre\\_FAQ\\_GEMAPI\\_final\\_01\\_03\\_2024.pdf](https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/documents/Document_maitre_FAQ_GEMAPI_final_01_03_2024.pdf)

<sup>4</sup> Contribution écrite de Maître Philippe Marc à la mission.

Cette confusion a alimenté des analyses excluant du champ de la GEMAPI certaines actions au motif qu'elles relevaient d'une autre rubrique de l'article L. 211-7. Ainsi de la « *maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement* »<sup>1</sup>, dont l'inclusion – ou non – dans le périmètre de la compétence GEMAPI a nourri des « *débats interminables* »<sup>2</sup>. Cette dérive, « *qui n'a jamais été voulue par le législateur* »<sup>3</sup>, a eu pour effet de figer une lecture par les « *missions* », alors que **la GEMAPI devrait bien plutôt s'analyser à l'aune de ses finalités.**

En tout état de cause, vos rapporteurs ont pu constater que les acteurs gémapiens restaient partagés « *entre une volonté de clarifier les contours de la compétence GEMAPI et un souhait de conserver le cadre légal et réglementaire actuel, d'abord pour garder une certaine souplesse de l'action publique locale, mais aussi pour apporter plus de stabilité aux territoires qui ont subi de nombreux bouleversements liés aux réformes territoriales de ces dernières années* »<sup>4</sup>.

## **2. Entre lourdeur des procédures et normes fluctuantes : un cadre pénalisant le déploiement des actions de prévention**

Au gré de leurs auditions, vos rapporteurs ont constaté à quel point la **complexité du cadre réglementaire pénalisait la mise en œuvre de la GEMAPI** par les autorités locales.

D'une part, les **travaux d'entretien et de restauration des milieux aquatiques** sont en principe dispensés d'enquête publique, sous réserve qu'ils n'entraînent aucune expropriation et que le maître d'ouvrage ne prévoie pas de demander une participation financière aux personnes intéressées<sup>5</sup>. Cependant, les porteurs de projet qui ne sont pourtant soumis qu'à déclaration Installations, Ouvrages, Travaux et Activités (IOTA) **continuent parfois de devoir procéder à une enquête publique** au titre de la déclaration d'intérêt général (DIG)<sup>6</sup>. De surcroît, l'interprétation du cadre législatif et réglementaire **n'apparaît pas uniforme sur le territoire français.**

---

<sup>1</sup> Mission inscrite au 4° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

<sup>2</sup> La mission relative au ruissellement des eaux pluviales a pu être considérée comme ne relevant pas du périmètre de la compétence au motif qu'elle relevait de l'**item 4° de l'article L. 211-7 du code de l'environnement**. Le rapport du Gouvernement au Parlement sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations (avril 2018) a permis de battre en brèche partiellement la lecture qui privilégiait une approche par les missions et non par les finalités de la compétence.

<sup>3</sup> Philippe Marc et Caroline Charles, « La compétence GEMAPI », *art. cit.*

<sup>4</sup> Lauren Matias, La territorialisation de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) dans le bassin de l'Adour, thèse, Université de Pau, 2024, p. 421.

<sup>5</sup> En application de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives (dite « loi Warsmann »).

<sup>6</sup> Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), « Mission de simplification du cadre législatif et réglementaire applicable à l'entretien des cours d'eau », mai 2024.

Afin de raccourcir les délais de mise en œuvre des travaux et de réduire les coûts liés aux enquêtes publiques, un rapport de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et du conseil général de l'aménagement de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) **préconise une modification de l'article L. 151-7 du code rural et de la pêche maritime**, afin d'alléger la procédure de DIG sous certaines conditions<sup>1</sup>, et de permettre une meilleure articulation avec le code de l'environnement. Concrètement, un **cas général de DIG « allégée » sans enquête publique pourrait être prévu**, pour que les travaux soumis à déclaration IOTA (rubrique 3.3.5.0 de rétablissement des fonctionnalités naturelles des milieux aquatiques) bénéficient d'une procédure sans enquête publique.

D'autre part, en matière de prévention des inondations, vos rapporteurs ont également relevé la lourdeur persistante de certaines procédures. Ainsi, les représentants de la **communauté de communes de Montesquieu (Gironde)** ont regretté que les opérations envisagées fassent « *l'objet d'interprétations souvent différentes par les communes ou les services instructeurs de l'État sur les dossiers présentés* », au risque d'alimenter une « *forme d'immobilisme* ». Ce constat est corroboré par de nombreux gestionnaires du réseau *France Dignes*, qui pointent une « *inflation réglementaire et financière* » pesant sur leurs capacités d'action et renchérissant les projets « *de l'ordre de 5 % au minimum* »<sup>2</sup>. Les témoignages recueillis<sup>3</sup> font état de la « *charge de travail considérable* » induite par les opérations de régularisation des systèmes d'endiguement, qui a « *submergé tous les services (collectivités, bureaux d'études, services de l'État)* ». Alors que les délais pour **l'instruction des dossiers de demandes d'autorisation** s'établissent à « *plus de 12 mois, voire plus de 18 mois* », les avis émis par les services instructeurs de l'État manquent d'homogénéité.

Le déploiement des **programmes d'actions de prévention des inondations (PAPI)**, outils de contractualisation destinés à accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leur stratégie<sup>4</sup>, illustre les lourdeurs administratives auxquelles sont confrontées les autorités gémapiennes. En effet, entre « *la décision d'engager une démarche de PAPI et l'aboutissement des études préalables, un délai d'environ 3 ans est constaté* »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> En l'absence d'expropriation, de participation financière, et d'évaluation environnementale.

<sup>2</sup> Témoignage de l'un des gestionnaires du réseau *France Dignes*, consigné dans la contribution écrite de l'organisation.

<sup>3</sup> Ibid. Citations extraites des témoignages de gestionnaires membres du réseau *France Dignes*.

<sup>4</sup> Direction générale de la prévention des risques (DGPR), données communiquées à la mission : 307 PEP et PAPI labellisés depuis 2011, couvrant 18 000 communes, pour un montant total de 3,9 milliards d'euros, dont 1,6 milliard d'euros issus du fonds Barnier.

<sup>5</sup> Rapport d'information du Sénat n° 775 (2023-2024), déposé le 25 septembre 2024. En ligne : <https://www.senat.fr/rap/r23-775/r23-7751.pdf>

Si la DGPR a mis en lumière l'effort de simplification engagé, depuis 2021, pour la phase d'études préalables du cahier des charges des PAPI<sup>1</sup>, les conditions d'élaboration des PAPI n'en restent pas moins complexes<sup>2</sup>, et les taux de financement incertains. Cette situation compromet la planification à long terme des maîtres d'ouvrage, en particulier lorsqu'il s'agit d'évaluer le rapport coûts-bénéfices des projets<sup>3</sup>. **Afin de faciliter l'élaboration, l'instruction et la mise en œuvre des PAPI, vos rapporteurs formulent plusieurs préconisations.**

La première consiste à **supprimer l'avis préalable de l'instance de bassin pour la labellisation des PAPI**, qui font déjà l'objet d'une concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire tout au long de la démarche de labellisation. Les membres des instances de bassin ayant déjà eu l'opportunité d'émettre un avis sur les projets de PAPI, cette étape peut revêtir un caractère superfétatoire, et reporter d'autant la labellisation par le préfet coordinateur de bassin.

Vos rapporteurs réitèrent ensuite ici les trois préconisations de la mission conjointe de contrôle *relative aux inondations survenues en 2023 et au début de l'année 2024*, tendant à : (1) **fixer des délais d'instruction par les services de l'État opposables aux collectivités** dans la phase d'instruction du programme d'études préalables ; (2) **prévoir un accompagnement technique et réglementaire de proximité** auprès de la collectivité porteuse au travers de la mise à disposition temporaire par l'État d'un « référent PAPI » et (3) **instaurer un guichet unique**, chargé de centraliser les démarches administratives liées à la fois à l'instruction des projets, à leur subventionnement et à l'accompagnement des projets inscrits au PAPI.

Enfin, **la piste<sup>4</sup> consistant à créer un système d'agrément** pour les structures gémapiennes pouvant justifier d'un certain degré d'expertise **gagnerait à être étudiée** : elle serait de nature à **alléger la charge d'instruction des services de l'État** tout en **accélérant les procédures**.

---

<sup>1</sup> Depuis 2021, plusieurs mesures ont été mises en place pour simplifier les procédures PAPI : la désignation d'un référent État en DDT pour chaque démarche, l'instauration d'une phase de pré-cadrage dès la déclaration d'intention, et la labellisation à l'échelle du bassin pour les projets inférieurs à 20 millions d'euros. En 2023, la DGPR a renforcé cette simplification en supprimant la labellisation nationale, y compris pour les projets supérieurs à 20 millions d'euros, en remplaçant la convention financière par le courrier de labellisation du préfet coordonnateur de bassin, en limitant la labellisation aux avenants comportant de nouveaux travaux, et en améliorant le soutien à l'assistance à maîtrise d'ouvrage.

<sup>2</sup> On pourra se référer à la **consultation en ligne des élus locaux** conduite par la mission conjointe de contrôle relative à la prévention des inondations : 73 % estiment l'élaboration des PAPI trop complexe, 72 % jugent leur mise en œuvre également trop lourde.

<sup>3</sup> Contribution écrite de SUEZ à la mission.

<sup>4</sup> Contribution écrite de France Dignes à la mission. La création d'un agrément pour les structures gémapiennes est défendue par plusieurs gestionnaires du réseau.

Cet agrément, qui serait attribué par la direction régionale de l'environnement, l'aménagement et du logement (DREAL) et ferait l'objet de contrôles à échéance régulière, prendrait « *en considération l'engagement de ces structures dans des programmes globaux et pluriannuels ayant fait leurs preuves* », ainsi que « *les projets de protection ou de restauration des milieux aquatiques menés par ces structures (en dehors des projets de digues ou de travaux lourds) pour analyser les impacts globaux de l'action en matière de GEMAPI* »<sup>1</sup>.



#### **Recommandation n° 1 : Simplifier l'élaboration, l'instruction et la mise en œuvre des PAPI**

- Supprimer l'étape d'avis préalable à la labellisation du PAPI donné par l'instance de bassin ;
- Fixer par voie réglementaire les délais à respecter par l'administration pour l'instruction du « *programme d'études préalables* » du PAPI, l'analyse de la complétude du dossier et son examen par l'instance de bassin ;
- Prévoir un accompagnement technique et réglementaire de proximité auprès de la collectivité porteuse au travers de la mise à disposition par l'État d'un « *réfèrent PAPI* » ;
- Mettre en place un guichet unique, chargé de l'autorisation, du subventionnement et de l'accompagnement des projets inscrits au PAPI ;
- Envisager la création d'un agrément technique pour certaines structures « *gemapiennes* », afin de simplifier les procédures administratives (autorisations environnementales, études de danger) pour les porteurs de projets reconnus, engagés dans des programmes d'action pluriannuels, sur le modèle des agréments « *Digues et barrages* ».

### **3. Le cadre juridique de la GEMAPI est inadapté à certains contextes territoriaux**

De nombreux gestionnaires de digues déplorent un **cadre réglementaire insuffisamment différencié** et inadapté aux contextes locaux.

À l'occasion de leur déplacement dans les Alpes-de-Haute-Provence, ainsi, vos rapporteurs ont entendu différents **témoignages mettant en exergue les difficultés liées au contexte torrentiel**, induisant des compétences spécifiques peu répandues dans les bureaux d'études. La **réglementation digue ayant été construite sur la base d'une approche fluviale**, une adaptation de la méthodologie apparaît nécessaire.

Le syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance (SMAVD) précise par exemple que « *les dossiers administratifs demandés pour les systèmes d'endiguement sont beaucoup trop lourds et rigides ce qui pose des problèmes de moyens, de coûts et d'application dans nos territoires de montagne où*

---

<sup>1</sup> Ibid.

*cette législation est inapplicable (et en grande partie inappliquée...)* »<sup>1</sup>. En matière d'étude de danger, en outre, les exigences réglementaires « *exclu[e]nt de toute autorisation des ouvrages fonctionnels en lits perchés ou construits contre des événements torrentiels à fort charriage* »<sup>2</sup>.

Lors du déplacement de la mission dans le Cher, M. Olivier Hurabielle, maire de Cuffy, a fait état des obstacles dans l'exercice de sa mission de **gestionnaire de 75 hectares de terrains** appartenant à l'État, situés entre le pont-route et une ancienne sablière sur le site du **Bec d'Allier (classé Natura 2000)**. Des autorisations doivent être sollicitées de manière récurrente auprès de la direction départementale des territoires (DDT) de la Nièvre, y compris pour des opérations courantes d'entretien ou de gestion<sup>3</sup>.

Cette situation illustre plus largement les effets induits par la notion de « *système d'endiguement* », introduite par le décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux ouvrages hydrauliques (dit « *décret Dignes* »), qui implique en effet de raisonner en termes de systèmes cohérents, intégrant non seulement les digues *stricto sensu* mais également des ouvrages dits « *contributifs* » – tels que des **remblais ferroviaires, routiers ou fluviaux** – qui participent à la défense d'un territoire contre le risque d'inondation.

Dans ces configurations, les autorités gémapiennes sont amenées à **conclure des conventions de superposition d'affectation ou de gestion** avec les gestionnaires des infrastructures concernées, afin d'assurer l'entretien, la surveillance ou la mise à niveau des ouvrages. Or, ces conventions soulèvent des **difficultés juridiques de partage de responsabilité entre les EPCI et les gestionnaires d'infrastructures**. Comme l'ont relevé les représentants de SUEZ lors de leur audition, « *le conventionnement avec les gestionnaires d'infrastructures pour cadrer le partage de responsabilité sur la mise à niveau et l'entretien des ouvrages dans un objectif de double affectation a fait l'objet de nombreux déboires, encore d'actualités pour certains* »<sup>4</sup>.

Électricité de France (EDF), dans sa contribution écrite à la mission, appelle à « *régler la question des responsabilités en matière de prévention des inondations* » afin de bien préciser dans cette chaîne de responsabilité la contribution possible de certains barrages bien identifiés et le permettant par leur dimensionnement et leurs possibilités techniques. Ainsi, « *le souhait de voir certains barrages jouer un rôle passe nécessairement par une clarification des rôles et responsabilités de chacun* »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Contribution écrite du Syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance (SMAVD) à la mission.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Par le passé, en 2016, cette situation l'avait d'ailleurs conduit à demander la résiliation de la convention de superposition de gestion du Bec d'Allier, la commune de Cuffy estimant alors ne plus être en mesure d'exercer sa mission du fait d'un cadre juridique trop rigide et insuffisamment clair.

<sup>4</sup> Contribution écrite de SUEZ à la mission.

<sup>5</sup> Contribution écrite d'EDF à la mission.

## **B. UNE INSÉCURITÉ JURIDIQUE PERSISTANTE DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA COMPÉTENCE GEMAPI**

### **1. Les élus locaux doivent assumer de lourdes responsabilités mais subissent le manque de moyens et une forte incertitude juridique**

L'article L. 566-12-1 du code de l'environnement pose le principe de la **mise à disposition à titre gratuit aux communes et EPCI compétents** en matière de GEMAPI des ouvrages de protection non domaniaux<sup>1</sup> construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et submersions, et achevés avant le 28 janvier 2014. Cette mise à disposition, effectuée de plein droit, l'a été trop souvent sans analyse suffisante de l'état des ouvrages. Or, les EPCI sont **tenus d'assumer l'ensemble des obligations afférentes à la qualité de propriétaire** (entretien, surveillance, remise à niveau, voire reconstruction en cas de ruine<sup>2</sup>).

À l'occasion du déplacement de la mission en Gironde, les représentants de la **communauté de communes de Montesquieu (CCM)** ont exprimé leur désarroi en raison du transfert « *de force* » de 20 kilomètres de digues non domaniales. Ce transfert, formalisé par un arrêté préfectoral du 28 juillet 2016, concerne des ouvrages situés en grande partie sur des parcelles appartenant à des propriétaires privés. Les digues ont été récupérées « *en très mauvais état avec toutes les conséquences à en assumer les désordres* », ce qui conduit la CCM à devoir assumer seule, depuis 2020, d'importants travaux de remise en état, alors que l'intercommunalité attend encore la validation de son PAPI (qui lui permettrait de bénéficier de subventions). La charge financière pesant sur la CCM est de l'ordre d'un million d'euros chaque année. Le coût de la **réhabilitation complète du système d'endiguement est estimé entre 10 et 15 millions d'euros<sup>3</sup>**, tandis que les opérations courantes d'entretien des digues – notamment le débroussaillage, le désenvasement régulier des ouvrages et diverses actions de maintenance – engendrent un coût annuel avoisinant 250 000 euros.

Malgré les difficultés auxquelles elles font face, **les autorités gémapiennes se conforment très largement à leurs obligations réglementaires** : selon la DGCL, la totalité des périmètres des systèmes d'endiguement de classe A<sup>4</sup> a été portée à la connaissance de l'État, ainsi que deux tiers des systèmes d'endiguement de classe B<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Le cas du transfert de la gestion des digues domaniales appartenant à l'État ou à ses opérateurs, pour lesquelles étaient prévues des modalités transitoires d'exercice, fait l'objet de développements infra (I/. D/).

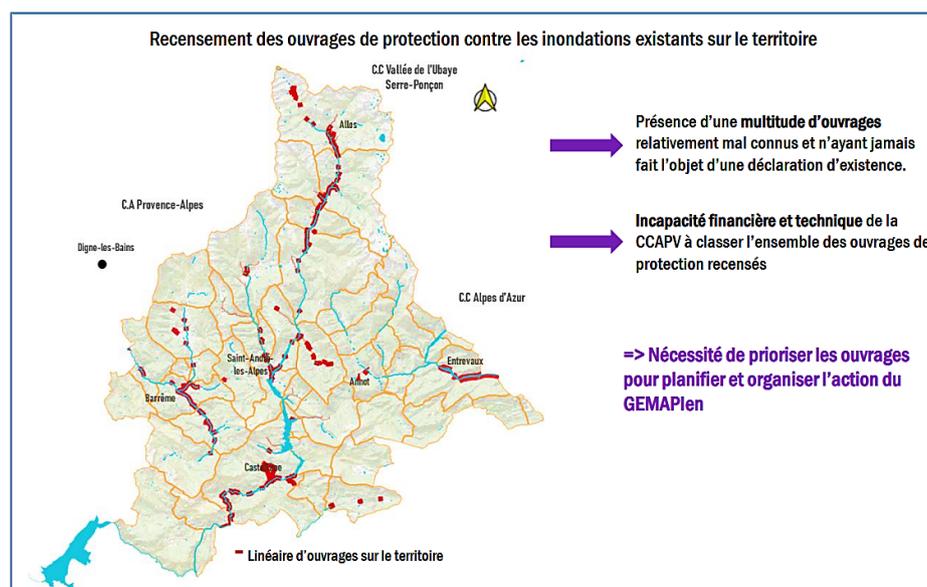
<sup>2</sup> Depuis 2017, la réglementation applicable à la gestion des digues a été renforcée, notamment par les arrêtés « Étude de danger » (EDD) et les décrets n°s 2019-895 et 2019-896, complétés par un arrêté du 8 août 2022.

<sup>3</sup> Contribution écrite de la communauté de communes de Montesquieu à la mission.

<sup>4</sup> Les systèmes d'endiguement de classe A protègent plus de 30 000 habitants.

<sup>5</sup> Les systèmes d'endiguement de classe B protègent de 3 000 à 30 000 habitants.

Pour les systèmes de classe C<sup>1</sup>, des dérogations ont pu être accordées par les services de l'État pour permettre aux autorités gémapiennes de régulariser leurs ouvrages tout en poursuivant leur gestion dans un cadre transitoire. Il n'en reste pas moins qu'en l'absence d'une estimation consolidée des besoins de mise en conformité, les EPCI doivent parfois se résoudre à neutraliser certains ouvrages<sup>2</sup>.



#### La stratégie de priorisation des ouvrages de la communauté de communes Alpes Provence Verdon

*Source : document remis à l'occasion de la visite de la mission dans les Alpes-de-Haute-Provence*

Dans ce contexte, l'ampleur des responsabilités associées à la compétence GEMAPI ne manque pas d'interroger. **La responsabilité du gestionnaire ne peut en effet être exclue que pour autant qu'il justifie d'avoir satisfait à ses obligations<sup>3</sup>, notamment de demande d'autorisation des systèmes d'endiguement<sup>4</sup>. Un arrêt rendu le 30 janvier 2025 par la Cour administrative d'appel de Lyon a suscité les inquiétudes des élus locaux.**

<sup>1</sup> Les systèmes d'endiguement de classe C protègent moins de 3 000 habitants.

<sup>2</sup> Comme le souligne France Dignes dans sa contribution écrite à la mission, ainsi, « certaines structures en viennent à décider de neutraliser des ouvrages pourtant utiles à la protection de leur territoire sur des considérations uniquement financières ».

<sup>3</sup> L'article L. 562-8-1 du code de l'environnement, tel que modifié par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (LENE) prévoit que : « La responsabilité d'un gestionnaire d'ouvrages ne peut être engagée à raison des dommages que ces ouvrages n'ont pas permis de prévenir dès lors que les obligations légales et réglementaires applicables à leur conception, leur exploitation et leur entretien ont été respectées ».

<sup>4</sup> Rubrique 3.2.6.0 de la nomenclature « IOTA » : déclaration requise avant le 31 décembre 2019 pour les ouvrages de classe A et B, et avant le 31 décembre 2021 pour ceux de classe C.

À rebours de la jurisprudence qui tendait à limiter la responsabilité des collectivités au périmètre strict de leurs compétences ou à la matérialité de leurs interventions, la Cour administrative a retenu la **responsabilité solidaire d'une commune et de son intercommunalité pour des dommages liés à un cours d'eau aménagé**, indépendamment de la fonctionnalité des ouvrages canalisant ce cours d'eau. Cette décision, si elle est susceptible d'appel, illustre le risque d'une lecture extensive de l'article L. 211-7 du code de l'environnement, conduisant à faire peser sur les collectivités des obligations qui ne relèvent pas clairement de la compétence GEMAPI, et à étendre leur responsabilité au-delà des cas où elles disposent réellement des moyens d'agir.

## **2. Renforcer les outils juridiques des autorités gémapiennes et surmonter les blocages liés à l'insuffisante articulation entre les pouvoirs de police**

L'article L.566-12-2 du code de l'environnement prévoit certes la possibilité d'instituer des **servitudes d'utilité publique (SUP)** sur les terrains nécessaires à l'implantation, à l'accès ou au fonctionnement d'ouvrages construits ou aménagés pour prévenir les inondations ou submersions, qui visent à faciliter l'intervention des entités gémapiennes sur les ouvrages de protection contre les inondations, à des fins de travaux ou de simples entretiens<sup>1</sup>.

Les gestionnaires regrettent toutefois le décalage entre la charge réelle d'intervention et les outils juridiques mis à disposition et, en particulier, « *l'absence de servitudes sur les nouveaux ouvrages* »<sup>2</sup>, lors de la phase de conception ou d'étude. Lorsqu'un ouvrage est en projet ou en cours d'aménagement, il est souvent difficile pour la collectivité ou le maître d'ouvrage d'intervenir sur les terrains, en l'absence de servitudes déjà instituées. Cette situation peut ralentir, voire bloquer, les opérations en matière de GEMAPI : par exemple, lorsqu'un syndicat mixte intercommunal prévoit la **construction d'un nouveau système d'endiguement pour protéger une zone à risques**, dans le cadre d'un PAPI validé, il doit accéder à plusieurs parcelles privées avant de pouvoir démarrer les travaux ou les études de danger. Sans existence légale de l'ouvrage, toutefois, il ne peut pas imposer de servitudes ; en l'absence d'accord amiable avec les propriétaires, le projet peut alors être retardé. Une autre source de blocage trouve sa source dans la **dissociation entre le détenteur du pouvoir de police - à savoir la commune, en application des articles L. 2212-1 et suivants du CGCT - et le porteur de projet**, en général un EPCI ou un syndicat mixte.

---

<sup>1</sup> Les servitudes peuvent inclure certaines infrastructures ou équipements à usage mixte, tels que des remblais routiers ou ferroviaires participant à la prévention des inondations.

<sup>2</sup> Contribution écrite de France Dignes à la mission.

La mission précitée<sup>1</sup> de l'IGEDD et du CGAAER préconisait une modification de l'article L. 215-8 du code de l'environnement afin de **clarifier l'existence**, sans besoin de mener une procédure particulière dans le cadre d'une déclaration d'intérêt général (DIG), **d'une servitude pérenne pour les travaux d'entretien de cours d'eau** menés par les collectivités chargées de la GEMAPI. La procédure de DIG apparaît souvent disproportionnée pour des **opérations courantes d'entretien** ou des **actions de restauration écologique à l'impact réduit** – à l'instar de l'effacement d'embâcles – qui peuvent relever de l'urgence ou d'une démarche écologique régulière inscrite dans une programmation pluriannuelle<sup>2</sup>.

Sur ce point, pour faciliter les interventions des autorités gémapiennes en substitution des propriétaires riverains pour l'entretien régulier des cours d'eau, vos rapporteurs appellent à **l'inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale de la proposition de loi « Roux-Rapin »**, adoptée par le Sénat, et dont l'article 1<sup>er</sup> répondait à cet objectif.



**Recommandation n° 2 : Assurer une meilleure coordination entre les « gémapiens » et les autorités détentrices des pouvoirs de police afférents**

- Faciliter les interventions des autorités gémapiennes en substitution des propriétaires riverains pour l'entretien régulier des cours d'eau
- Permettre aux autorités gémapiennes d'accéder aux emprises des ouvrages, y compris lors des phases d'études préalables, en amont des travaux
- Simplifier la procédure de déclaration d'intérêt général (DIG) pour les interventions relevant de l'entretien courant des ouvrages hydrauliques ou de la restauration écologique.

<sup>1</sup> IGEDD et CGAAER, « Mission de simplification du cadre législatif et réglementaire applicable à l'entretien des cours d'eau », mai 2024, p. 72.

<sup>2</sup> À l'instar d'un contrat de rivière ou d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI).

### 3. Les difficultés d'assurance des ouvrages de prévention des inondations

Vos rapporteurs ont constaté les **difficultés croissantes** auxquelles se heurtent les autorités gémapiennes **pour souscrire des contrats d'assurance adaptés**<sup>1</sup>. Le désengagement des compagnies d'assurance de la prise en charge des inondations s'est confirmé en divers endroits, alors que les risques d'engagement de la responsabilité des collectivités se sont parallèlement renforcés (*cf. supra, I/. B/.1*), celle-ci pouvant être engagée à raison d'un défaut d'entretien ou du mauvais fonctionnement d'un ouvrage public.

Au cours des auditions, plusieurs élus ont exprimé de vives inquiétudes quant à la difficulté, voire l'impossibilité, pour les autorités gémapiennes d'obtenir une **couverture d'assurance en responsabilité civile** pour les ouvrages de protection contre les inondations. En application du **principe général de responsabilité sans faute**, la jurisprudence administrative considère qu'une collectivité peut être tenue pour responsable à raison d'un défaut d'entretien ou du mauvais fonctionnement d'un ouvrage public, dès lors que celui-ci a contribué à la réalisation du dommage. En l'absence de couverture assurantielle adéquate, les **autorités gémapiennes se retrouvent donc exposées à des risques financiers considérables**. Faute d'offres acceptables, les collectivités sont parfois contraintes de lancer des appels d'offres, qui restent infructueux, ou d'accepter des contrats à des tarifs très élevés et avec des franchises ou exclusions importantes. Cette situation constitue un frein supplémentaire à l'exercice serein de la compétence GEMAPI.

Les assureurs sont souvent réticents à proposer une couverture assurantielle lorsque les ouvrages transférés n'ont pas fait l'objet d'un diagnostic préalable suffisant ou d'une étude de danger à jour. Les assureurs tendent à exclure ou fortement majorer les polices portant sur des ouvrages jugés « *non conformes* » ou trop vétustes. Les autorités gémapiennes se trouvent dans une impasse lorsqu'elles doivent **gérer des équipements dont la gestion leur a été transférée**, mais dont l'état se révèle préoccupant, **sans pouvoir les assurer ni obtenir les ressources pour les réhabiliter**.

Le Gouvernement a annoncé, en avril 2025, lors du « *Roquelaur de l'assurabilité des territoires* », la création d'une **cellule d'accompagnement ad hoc (dite « Collectiv'Assur »)** dont la mission consistera à accompagner les collectivités dans la recherche de solutions assurantielles adaptées à leurs contraintes et à établir un dialogue entre acteurs publics et assureurs.

---

<sup>1</sup> Les difficultés d'assurance concernent notamment la responsabilité civile (RC) et la garantie dommages-ouvrage (DO), pourtant indispensables pour la gestion des ouvrages hydrauliques. La responsabilité civile permet de couvrir les conséquences juridiques et financières d'éventuels dommages causés à des tiers du fait de la gestion des ouvrages hydrauliques ou d'une défaillance dans les missions de prévention des inondations ; la garantie dommage ouvrage est, quant à elle, obligatoire pour certains travaux, et permet une indemnisation rapide en cas de sinistre sur les ouvrages réalisés.

L'installation de cette cellule devra être assurée rapidement, eu égard aux enjeux majeurs que la problématique emporte pour les collectivités.

En tout état de cause, vos rapporteurs ne peuvent que réitérer les dispositions de l'**article 3 de la proposition de loi visant à garantir une solution d'assurance à l'ensemble des collectivités territoriales**, adoptée par le Sénat le 12 juin 2025, et défendre son inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. L'article 3 de cette proposition de loi consiste à ouvrir une première voie d'accompagnement institutionnalisée au travers du **Médiateur de l'assurance**, dont le rôle serait élargi pour faciliter le dialogue entre les collectivités et les assureurs, aux fins de proposer des solutions adaptées, voire pour intervenir comme tiers de confiance dans une procédure précontentieuse.



**Recommandation n° 3 :** Permettre aux collectivités territoriales, après deux procédures infructueuses, de recourir au Médiateur de l'assurance pour bénéficier d'un accompagnement dans leur recherche d'assurance.

### ***C. L'ARCHITECTURE DE LA TAXE « GEMAPI » ET LA FAIBLESSE DE SES RECETTES : OBSTACLES À UNE POLITIQUE DE SOLIDARITÉ À L'ÉCHELLE DU BASSIN VERSANT***

#### **1. Les recettes de la taxe GEMAPI sont insuffisantes**

Aux termes de l'**article 1530 bis du code général des impôts**, les EPCI à fiscalité propre ont la **faculté d'instaurer une taxe** dont l'objet est de financer la GEMAPI. La DGCL précise que, « *en matière de digues de prévention des inondations, le recours à cette recette fiscale va au-delà des seules charges de fonctionnement (surveillance, entretien courant), et peut couvrir d'éventuels investissements* »<sup>1</sup>. Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), environ trois quarts des EPCI de France levaient la taxe GEMAPI en 2024.



**Focus :** La taxe GEMAPI, un impôt de répartition à la dynamique importante mais dont les recettes sont plafonnées

La taxe dite « GEMAPI » est un impôt **facultatif, affecté au financement de la GEMAPI**. Le produit de cette taxe ne peut couvrir que les frais exclusivement liés à la compétence correspondante (items 1°, 2°, 5° et 8° du I bis de l'article L. 211-7 du code de l'environnement).

<sup>1</sup> Contribution écrite de la Direction générale des collectivités locales (DGCL) à la mission.

S'agissant d'un **impôt de répartition**<sup>1</sup>, les élus délibèrent le cas échéant dans le but **d'arrêter un produit** dont le montant ne peut excéder 40 euros par habitant au sens de la population DGF, et ne peut non plus excéder le montant annuel prévisionnel des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence GEMAPI.

Une fois ce produit déterminé, **l'administration fiscale procède à la répartition de l'impôt auprès des contribuables** (III de l'article 1530 *bis* du CGI). Sont redevables toutes personnes physiques ou morales assujetties à la cotisation foncière des entreprises (CFE), la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB), ainsi qu'à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS) et, éventuellement, de la taxe d'habitation sur les logements vacants.

Le **taux de couverture** de la taxe GEMAPI progresse de manière continue depuis son instauration : en 2018, première véritable année de mise en œuvre, 428 EPCI percevaient la taxe, soit 34 %, tandis qu'en 2021, 665 EPCI l'avaient mise en place, soit un taux de couverture de 53 %. L'évolution concerne également le « **taux** » **moyen** de la taxe GEMAPI (de 6 euros par habitant en 2019 et de 7,5 euros en 2021).

Sous le double effet de la progression de son « *taux* » et de l'augmentation du nombre d'EPCI l'ayant institué, le **produit de la taxe GEMAPI connaît une dynamique importante** : il a triplé entre 2018 et 2023, suivant un taux de croissance annuel moyen de 24,4 %.

Le produit de la taxe GEMAPI, **bien qu'en augmentation depuis son instauration**<sup>2</sup> **et s'établissant à 455 millions d'euros fin 2023**, ne permet en aucun cas de couvrir l'ensemble des dépenses afférentes à l'exercice de la compétence GEMAPI.

Si la DGCL souligne que la taxe GEMAPI n'est pas levée à son plein potentiel (458 millions d'euros levés en 2023, à comparer à un potentiel de 2,9 milliards d'euros), force est cependant de constater que ce potentiel « *atteint sa limite dans de nombreux territoires où le besoin se fait particulièrement ressentir* »<sup>3</sup>. En outre, les **marges de manœuvre des EPCI pour augmenter les prélèvements sont particulièrement réduites**<sup>4</sup> du fait de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales et de la réduction des bases imposables pour les locaux industriels, **l'assiette de calcul de la taxe GEMAPI**

<sup>1</sup> Les impôts de répartition fonctionnent en répartissant un produit prédéterminé entre les contribuables : c'est ainsi le produit qui permet de déterminer le taux, et non l'inverse. Ce produit est fixé par l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre, dans les conditions prévues à l'article 1639 A du code général des impôts (CGI).

<sup>2</sup> Selon la DGCL, le produit de la taxe GEMAPI s'est élevé à 455 millions d'euros en 2023. Il a été multiplié par 18 entre 2017 et 2023, et a progressé de 65 % entre 2021 et 2023.

<sup>3</sup> Avis n° 659 (2024-2025) déposé le 27 mai 2025 par M. Laurent Somon sur la PPL portant diverses dispositions en matière de GEMAPI., p. 18.

<sup>4</sup> Si tous les EPCI prélevaient la taxe GEMAPI au plafond de 40 euros par habitant DGF, son produit atteindrait environ 2,9 milliards d'euros, contre 455 millions d'euros perçus fin 2023.

est désormais concentrée sur les personnes assujetties à la taxe foncière et la contribution foncière des entreprises. Comme le note finalement elle-même la DGCL, ce « resserrement de l'assiette de taxe conduit à une augmentation de la pression fiscale sur certains redevables »<sup>1</sup>.

## **2. L'architecture même de la taxe GEMAPI ne permet pas de remédier aux inégalités face au risque inondation**

À bien des égards<sup>2</sup>, la **compétence GEMAPI est une compétence que seuls les territoires riches** – et tout particulièrement les territoires des métropoles aux capacités contributives importantes – peuvent sereinement assurer. À l'inverse, les territoires de montagne, ruraux ou littoraux<sup>3</sup> ne disposent que rarement des capacités contributives et financières pour assumer cette compétence.

Si la « *taxe GEMAPI met en œuvre une solidarité intercommunale, elle perpétue des disparités qui existent au sein d'un même bassin versant* »<sup>4</sup>. Pis, la **territorialisation de la GEMAPI, associée à un financement fondé sur la fiscalité locale, tend même à aggraver les inégalités** entre territoires<sup>5</sup>. Dans la mesure où les risques d'inondation sont « *plus prononcés à proximité d'un exutoire que dans la partie haute de la zone géographique, un EPCI près de l'embouchure d'un fleuve sera confronté à des dépenses plus importantes en matière de prévention des inondations* »<sup>6</sup>, le contraignant plus fortement à instaurer la taxe GEMAPI pour parvenir à les financer.

Cette **situation inéquitable** a pu être observée à l'occasion des déplacements de la mission, notamment dans les Alpes-de-Haute-Provence, où il est apparu que les collectivités de l'amont étaient bien souvent confrontées à de grandes difficultés de financement, alors que les grandes villes et métropoles situées en aval peuvent lever plus facilement des montants importants. En résulte une **perte de solidarité entre l'amont et l'aval des bassins versants**, et des **risques de déséquilibres financier et fiscal au sein d'un même bassin versant**<sup>7</sup>.

---

<sup>1</sup> Contribution écrite de la DGCL à la mission.

<sup>2</sup> Selon les propos de Maître Philippe Marc lors de son audition par les rapporteurs.

<sup>3</sup> Soumis aux enjeux tels que l'érosion du littoral et la submersion marine.

<sup>4</sup> Avis n° 659 (2024-2025) sur la PPL portant diverses dispositions en matière de GEMAPI., op. cit.

<sup>5</sup> Lauren Matias, « La territorialisation de la compétence relative à la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) dans le bassin de l'Adour : entre volonté de générer de la solidarité territoriale autour de la gestion des cours d'eau et risque d'accentuer les inégalités territoriales ? », op. cit.

<sup>6</sup> Avis n° 659 (2024-2025) sur la PPL portant diverses dispositions en matière de GEMAPI., op. cit.

<sup>7</sup> Ibid.

### 3. De la nécessité de pérenniser et élargir l'expérimentation permettant aux EPTB de lever des contributions fiscalisées

Afin d'élargir les modes de financement des actions relevant de la compétence GEMAPI et d'organiser la solidarité à une échelle plus vaste que celle des intercommunalités, **l'article 34 de la « loi 3DS » a prévu un dispositif expérimental permettant aux présidents d'EPTB** – lorsque ceux-ci sont compétents par transfert ou délégation en matière de protection contre les inondations – **de prélever une contribution fiscalisée<sup>1</sup> auprès des redevables des taxes directes locales.**

À ce jour, toutefois, aucun EPTB ne s'est saisi de cette expérimentation, prévue jusqu'au 22 février 2027. Les gestionnaires de digues se sont en effet heurtés à plusieurs obstacles :

- la **publication tardive du décret d'application du dispositif<sup>2</sup>** ne leur a pas permis de se lancer immédiatement dans l'expérimentation<sup>3</sup> ;

- l'expérimentation n'est **possible que sur l'item 5 de la compétence GEMAPI**. Or, comme le relève l'ANEB<sup>4</sup>, il est plus facile de trouver un consentement à la solidarité sur *l'ensemble* de la compétence ;

- l'expérimentation ne **permet pas de stabilité pluriannuelle des financements** : les EPCI doivent donc délibérer chaque année, alors que la plupart des aménagements sont programmés de manière pluriannuelle.

Enfin, selon la DGCL, à l'ouverture de l'expérimentation, la mise en œuvre de la GEMAPI n'était pas encore pleinement aboutie pour les EPTB, et l'institution de contributions fiscalisées avait ainsi pu « *apparaître anticipée ou inadaptée* », ce d'autant que la mise en œuvre de la compétence avait déjà nécessité des compromis politiques parfois délicats à obtenir.



**Recommandation n° 4** : Permettre aux EPTB de lever une contribution fiscalisée auprès des redevables locaux, en pérennisant l'expérimentation ouverte par la loi « 3 DS », et en élargissant cette possibilité pour l'ensemble des items de la GEMAPI et selon une logique pluriannuelle.

<sup>1</sup> Ces contributions fiscalisées sont destinées à remplacer partiellement ou totalement les contributions budgétaires des membres d'un EPTB pour financer les missions de défense contre les inondations.

<sup>2</sup> Décret n°2022-1251 du 23 septembre 2022.

<sup>3</sup> Contribution écrite de la FNCCR à la mission : dans la mesure où 40 jours sont nécessaires entre la délibération sur le principe de création de la taxe et la délibération créant la taxe, aucun instituer la taxe additionnelle GEMAPI dès 2023.

<sup>4</sup> Contribution écrite de l'ANEB à la mission.



**Focus : L'exemple de l'Établissement public Loire – un opérateur structurant à conforter à l'échelle du bassin**

*À partir des contributions écrites de MM. Olivier Hurabielle<sup>1</sup> et Samuel Bauchet<sup>2</sup>*

Reconnu établissement public territorial de bassin (EPTB), l'Établissement public Loire (EPL) intervient sur l'ensemble du bassin versant de la Loire et de ses affluents, soit un territoire de plus de 150 000 km<sup>2</sup> couvrant quatre régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire et Pays de la Loire) et 11 départements. Il constitue ainsi l'un des plus vastes EPTB de France.

La spécificité du contexte ligérien réside dans la coexistence, sur un linéaire de **plus de 700 km de digues**, d'une **cinquantaine d'EPCI à fiscalité propre**, nouveaux gestionnaires GEMAPI. Pour favoriser la cohérence des actions de lutte contre les inondations, ces EPCI ont été réunis au sein d'un **projet d'aménagement d'intérêt commun (PAIC)**, reconnu par l'État au titre de l'article L. 213-12 du code de l'environnement.

***Un fonctionnement articulé autour de plateformes de proximité***

Dans le cadre du PAIC, **cinq plateformes territorialisées** ont été instituées, servant de relais opérationnels aux actions menées sur les différents secteurs du bassin (prévention des inondations, entretien des digues, restauration des milieux aquatiques). Financièrement indépendantes, elles sont alimentées par les contributions directes des EPCI concernés, soit par prélèvement de la taxe GEMAPI, soit *via* le budget principal de la collectivité.

Toutefois, cette architecture montre aujourd'hui ses limites : les contributions demeurent très inégales selon les capacités financières des EPCI, accentuant les déséquilibres entre plateformes. En l'absence de péréquation institutionnelle, les intercommunalités les plus peuplées versent peu, tandis que les plus petites, mais avec de longs linéaires de digues, supportent des charges très lourdes. Cette situation fragilise la soutenabilité des interventions de l'EPL.

***Un cadre juridique inachevé et des leviers encore sous-exploités***

L'EPL ne peut percevoir directement la taxe GEMAPI, sauf à bénéficier d'un transfert volontaire de compétence, prévu par la loi à titre expérimental. Mais ce transfert est conditionné à l'accord unanime des EPCI membres (ou d'une majorité qualifiée si elle venait à être instaurée), à renouveler chaque année lors du vote de la taxe. Compte tenu du nombre d'intercommunalités concernées (plus de 50), cette option demeure aujourd'hui inenvisageable. Par ailleurs, tous les EPCI exerçant la GEMAPI sur le bassin ne sont pas membres de l'EPL, limitant encore sa portée.

*Afin de remédier à ces difficultés, les interlocuteurs de la mission formulent une série de recommandations, listées ci-après.*

**Recommandations issues de la contribution du directeur général des services de l'Établissement public Loire :**

- Créer, à titre expérimental, une **surtaxe GEMAPI de bassin** ou une **taxe spéciale d'équipement (TSE)** perçue à l'échelle du linéaire ligérien, pour le compte de l'EPL, par l'État ou par l'Agence de l'eau Loire-Bretagne ;
- Garantir une **ressource directe et pérenne** pour l'établissement, déconnectée des contributions annuelles des EPCI ;
- Assurer une **péréquation entre petits et grands EPCI**, en tenant compte des écarts de potentiel fiscal et de linéaire de digues à entretenir.

**Recommandations issues de la contribution du maire de Cuffy :**

- Envisager un **transfert ou une délégation de la compétence GEMAPI à l'EPL** sur l'ensemble de la Loire, de l'amont à l'aval, afin de garantir une action unifiée et cohérente sur le bassin ;
- Permettre à l'EPL de **centraliser la perception de la taxe GEMAPI**, pour financer les actions de gestion du fleuve, tout en laissant aux communautés de communes la possibilité de continuer à lever cette taxe pour les actions locales (syndicats de rivières notamment) ;
- Faciliter l'accès aux subventions (notamment celles du fonds Barnier) en faisant de l'EPL un **interlocuteur unique des financeurs**. Si la reconnaissance du PAIC donne droit à un taux de subvention bonifié jusqu'à 80 %, une clarification des rôles renforcerait encore l'efficacité du système.

**D. LE TRANSFERT DES DIGUES DOMANIALES : UNE OPÉRATION PRÉCIPITÉE, ASSIMILABLE À UN TRANSFERT DE CHARGES NON COMPENSÉES**

Le 29 janvier 2024, quelque 168 ouvrages – représentant un linéaire de 701,5 kilomètres de digues appartenant à l'État<sup>3</sup> – étaient transférés aux EPCI « *gémapiens* ». Plusieurs associations d'élus locaux<sup>4</sup> se sont émues des **conditions du transfert de la gestion de ces digues**, jugeant que celui-ci avait été **insuffisamment préparé**.

Les mots utilisés par les élus et techniciens lors des auditions de la mission témoignent d'un profond malaise. Le transfert des digues domaniales a été assimilé à un « *désengagement* » de l'État, ou qualifié de « *chaotique* ».

<sup>1</sup> Maire de Cuffy et Président de la communauté de communes des portes du Berry.

<sup>2</sup> Directeur général des services de l'Établissement public Loire.

<sup>3</sup> Les digues domaniales représentent environ 10 % du linéaire de digues de France.

<sup>4</sup> Association des maires de France (AMF), communiqué de presse du 4 avril 2025, en ligne : <https://medias.amf.asso.fr/docs/DOCUMENTS/ef05a6f92cbe81b647e12b96e19af2e.pdf>

Certains gestionnaires qualifient le transfert de « *scandaleux* » ou « *inacceptable* »<sup>1</sup>, témoignant d'un fort sentiment d'injustice pour les territoires concernés.

### **1. La mise à disposition des digues domaniales : un transfert de gestion précipité et asymétrique**

En application de la loi « *MAPTAM* » du 27 janvier 2014<sup>2</sup>, les **digues domaniales ont été progressivement cédées aux autorités gémapiennes**, avec une échéance fixée au 29 janvier 2024<sup>3</sup>.

Le **décret n° 2023-1074 du 21 novembre 2023** – paru *in extremis* – a précisé les modalités du transfert de gestion de ces digues domaniales. Cette échéance, extrêmement resserrée, n'a laissé que peu de marges aux EPCI pour négocier les conditions techniques et financières du transfert de gestion<sup>4</sup>. Ce d'autant que les discussions ont été cadrées de manière rigide, avec pour unique perspective la signature des conventions de mise à disposition avant le 29 janvier 2024, **sous peine d'un transfert automatique par arrêté préfectoral**. Cette logique a renforcé l'impression d'un **transfert subi et non concerté**, alors même que la loi « *MAPTAM* », et singulièrement le I de l'article L. 566-12-1 du code de l'environnement, n'avaient pas prévu une telle condition. **Force est de constater que les conditions du transfert de gestion<sup>5</sup> ont été « particulièrement [...] mal accepté[e]s et vécu[e]s comme une logique de transfert sans négociation possible »<sup>6</sup>.**

---

<sup>1</sup> Témoignages de gestionnaires de digues recueillis dans la contribution écrite de France Dignes à la mission.

<sup>2</sup> Loi n° 2023-703 du 31 juillet 2023 relative à la différenciation, à la décentralisation, à la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, art. 59, IV : « L'État ou l'un de ses établissements publics, lorsqu'il gère des digues à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, continue d'assurer cette gestion pour le compte de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent pour la défense contre les inondations et contre la mer pendant une durée de dix ans à compter de cette date ».

<sup>3</sup> Le 29 janvier 2024 correspond au premier jour suivant la fin de la période transitoire de dix ans prévue par le IV de l'article 59 de la loi du 27 janvier 2014 susvisée.

<sup>4</sup> La DGCL rappelle certes que le décret a également « ouvert une facilité aux gémapiens qui le souhaitent en permettant à l'État de continuer l'exécution des marchés publics pour les engagements passés ou en cours au 28 janvier 2024 », et d'en supporter la charge financière. Outre que cette prise en charge reste insuffisante au regard des défis auxquels sont confrontés les EPCI gestionnaires de digues domaniales, en résulte toutefois une disparité de traitement puisque seules les digues ayant fait l'objet d'un diagnostic préalable ont pu bénéficier, en amont du transfert, de travaux de confortement financés par l'État. À l'inverse, les ouvrages n'ayant pas été diagnostiqués n'ont pas fait l'objet de travaux préparatoires, et les conventions de transfert ne prévoyaient pas de modalités de financement spécifiques pour leur mise en conformité future.

<sup>5</sup> Conditions fixées par les décrets n° 2023-1074 et n° 2023-1075 du 23 novembre 2023.

<sup>6</sup> Contribution écrite SUEZ à la mission.

À l'occasion de leur déplacement dans le Cher, les rapporteurs de la mission ont pu rencontrer les **représentants de trois communautés de communes du département du Cher (Berry-Loire-Vauvise, Pays Fort Sancerrois et Portes du Berry)**, qui ont conclu une convention de gestion le 22 janvier 2024<sup>1</sup>, mais sont **désormais confrontés à une situation insoluble pour assumer la charge transférée.**

Plusieurs éléments attestent d'une préparation insuffisante du transfert de gestion<sup>2</sup> :

- Les **modèles de conventions encadrant les transferts n'avaient pas encore été diffusés au moment de la publication du décret du 21 novembre 2023**, privant les autorités gémapiennes d'un cadre contractuel clair pour entamer les discussions.

*France Dignes* souligne par exemple que « *certaines gestionnaires [...] n'ont reçu le modèle de convention qu'en décembre 2023* ». Cette précipitation a empêché tout travail préparatoire sérieux (diagnostics, inventaires, échanges techniques).

- La **liste officielle des ouvrages concernés par le transfert n'a été rendue publique que par un arrêté ministériel du 16 mai 2024<sup>3</sup>**, soit près de quatre mois après la date effective du transfert, ce qui a alimenté un climat d'incertitudes.

- Les **états des lieux techniques et juridiques des ouvrages transférés n'étaient pas achevés** – et, dans certains cas, pas même amorcés – **à la date du transfert de gestion**, empêchant les EPCI de disposer d'une connaissance précise des ouvrages dont ils étaient supposés assurer la gestion.

La DGCL note que, « *pour les quelques cas exceptionnels d'ouvrages domaniaux qui auraient un besoin avéré de travaux non démarrés au 28 janvier 2024, le décret n° 2023-1075 ouvre la possibilité d'une participation financière de l'État sous la forme d'une soule pour solde de tout compte* ». Néanmoins, les modalités du calcul de cette soule ont pu apparaître incertaines, et les montants versés insuffisants, comme l'ont montré à vos rapporteurs les représentants du **syndicat du Pays de Maurienne, du syndicat mixte de l'Isère et de l'Arc en Combe de Savoie (SISARC) et du syndicat du Haut-Rhône** (dont la situation, édifiante, est présentée en *annexe 1* du rapport).

---

<sup>1</sup> Cette convention de transfert des digues domaniales est consultable à l'adresse suivante : [https://www.ccsn.fr/wp-content/uploads/2024/02/2024.01.26-convention\\_transfert-gestion-digues-domaniales--plateforme-Nevers\\_VF-signee.pdf](https://www.ccsn.fr/wp-content/uploads/2024/02/2024.01.26-convention_transfert-gestion-digues-domaniales--plateforme-Nevers_VF-signee.pdf)

<sup>2</sup> Contribution écrite de SUEZ à la mission.

<sup>3</sup> Cet arrêté ministériel a établi la liste des digues domaniales mises à disposition des communes ou groupements de collectivités territoriales, après que les services de l'État se sont assurés « **que cette liste ne compren[ait] pas d'ouvrage ayant vocation à être désaffecté** ». Parallèlement, le décret n° 2023-1074 (article 5) a facilité la **procédure de désaffectation des digues domaniales n'ayant plus d'utilité pour la prévention des inondations** (ce qui n'est pas le cas en l'espèce). Suivant cette procédure, les collectivités « gémapiennes » avaient jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2024 pour prendre une délibération « tendant à désaffecter » un ouvrage jugé non utile pour l'exercice de la compétence GEMAPI.



**Focus : Le cas particulier du transfert des digues domaniales relevant de Voies navigables de France (VNF)**

À partir de la contribution écrite de VNF à la mission

VNF a participé à la mise en œuvre du transfert de gestion de 11 digues domaniales, totalisant un linéaire de 48,7 kilomètres. Selon l'opérateur, ce transfert opéré *via dix conventions* conclues entre l'État et des collectivités territoriales compétentes au titre de la GEMAPI « *ne s'est pas déroulé de manière sereine* ». Les conventions ont toutes été **signées tardivement**, entre décembre 2023 et janvier 2024, à la veille de la date butoir du 29 janvier 2024.

Les digues anciennement gérées par VNF, dont la gestion a été transférée au 29 janvier 2024				
Région	Dépt	Ouvrage	Linéaire (m)	Collectivité affectataire
Grand-Est	Ardennes	Digue du port de Givet	2 500	CC Ardenne, Rives de Meuse
Grand-Est	Ardennes	Digue des Cavaliers à Rethel, Sault-lès-Rethel et Biemes	2 800	Entente Oise-Aisne
Grand-Est	Moselle	Digue d'Ancy Domot / dérivation d'Ars-sur-Moselle	2 100	SM Moselle Aval
Grand-Est	Moselle	Digue du Ban Saint Martin	1 177	SM Moselle Aval
Grand-Est	Moselle	Digue du canal de Jouy	3 775	SM pour le canal de Jouy
Grand-Est	Moselle	Digue du nouveau port de Metz	1 875	SM Moselle Aval
Grand-Est	Bas-Rhin	Digues des hautes eaux du Rhin - groupe VI	12 770	SM des eaux et de l'assainissement Alsace Moselle
Grand-Est	Bas-Rhin	Digues des hautes eaux du Rhin - groupe VII	16 480	SM des eaux et de l'assainissement Alsace Moselle
Grand-Est	Bas-Rhin	Digues de Lauterbourg	1 150	SM des eaux et de l'assainissement Alsace Moselle
Grand-Est	Haut-Rhin	Digue de la rive gauche de la Lauch canalisée à Colmar	2 070	SM de l'Ill
Hauts de France	Aisne	Digue de Marizelle	1 990	Entente Oise-Aisne

Source : contribution écrite de VNF.

L'absence initiale d'outils opérationnels, tels que des modèles de convention standardisés, a contraint VNF à élaborer son propre référentiel. La connaissance des ouvrages était parfois lacunaire, en raison de la disparition d'archives, de transmissions informelles et de l'absence d'état des lieux exhaustif des installations. Cette incertitude a été aggravée par une confusion persistante des rôles, VNF étant souvent perçue à tort par les acteurs locaux comme gestionnaire par défaut de l'ensemble des ouvrages hydrauliques, y compris ceux sans lien direct avec la navigation.

Dans plusieurs cas, les autorités gémapiennes ont conditionné la signature des conventions à l'obtention de garanties financières ou techniques<sup>1</sup>. Si ces conventions permettent de clarifier les responsabilités entre acteurs, elles ne sont pas sans impact pour VNF. L'établissement est en effet amené à engager des investissements extérieurs à ses priorités stratégiques, définies dans son contrat d'objectifs et de performance (COP), souvent selon des calendriers imposés par les structures gémapiennes. Selon VNF, « *ce décalage entre les contraintes locales et les orientations stratégiques définies dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'établissement soulève une difficulté structurelle qui doit être prise en compte dans l'évolution du cadre d'intervention de VNF* ».

## **2. Le transfert de gestion s'est opéré sans moyens pour en assumer sereinement la responsabilité**

Dans le cadre de son audition par la mission, la DGCL a affirmé que **le transfert de gestion relevait d'une « clarification de compétences » plutôt que d'un « transfert de compétence » stricto sensu**. En suivant cette logique, dès lors, « *la compensation des charges induites par la mise à disposition des digues gérées par l'État n'avait pas à s'opérer selon les modalités de calcul applicables en cas de transferts de compétences telles que prévues par l'article 72-2 de la Constitution complété par l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales* ». Pourtant, **vos rapporteurs ont pu constater que la situation pouvait trop souvent, à bien des égards, être assimilée à un transfert de charges non compensé**.

Les travaux des autorités gémapiennes portant sur des digues domaniales transférées en gestion **peuvent certes être éligibles à un taux de subvention bonifié (jusqu'à 80 %) versé au titre du « fonds Barnier »**<sup>2</sup>. Ce taux maximal est cependant conditionné à **deux exigences cumulatives** :

- les **travaux doivent avoir été identifiés dans la convention de transfert signée** au plus tard le 28 janvier 2024, et dont les conditions de négociation ont été particulièrement contraintes (*cf. supra, I. D. 1.*) ;

- la **demande de subvention doit avoir été accordée avant la date limite** du 31 décembre 2027.

En dehors de ces conditions, le **taux de subvention est de 40 %**. Le taux bonifié est accordé de manière dérogatoire jusqu'en 2035 pour les seuls projets intégrés à un **projet d'aménagement d'intérêt commun (PAIC)**<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Par exemple, dans le Grand Est, le syndicat mixte de la Moselle aval a demandé la conclusion de conventions parallèles de mise à disposition pour des ouvrages à usage mixte (navigation et prévention des inondations), avec partage égal des coûts de remise en état, sans différenciation selon les usages.

<sup>2</sup> Code de l'environnement, article D. 561-12-9 : exigences réglementaires applicables aux digues domaniales transférées.

<sup>3</sup> Code de l'environnement, article L. 213-12, VI : dispositions relatives au plan d'aménagement d'intérêt commun (PAIC).

À ce jour, toutefois, **seul le bassin de la Loire** a engagé une telle démarche et dispose d'un PAIC validé, ce qui en fait l'unique territoire éligible au taux majoré dans ce cadre spécifique<sup>1</sup>.

Dans les faits, surtout, de **nombreuses structures ne pourront sans doute pas solliciter les financements dans les délais impartis**. Les retards d'instruction, l'attente des validations techniques ou encore la nécessité d'obtenir un arrêté de subvention avant tout démarrage des travaux compromettent en effet le respect de l'échéance de 2027. Comme le souligne *France Dignes*, « *l'absence de visibilité à moyen terme sur les possibilités de financement constitue un facteur d'instabilité pour les décideurs publics* »<sup>2</sup>.

**Afin de restaurer la confiance des gestionnaires locaux**, il apparaît nécessaire, dans ce contexte, de **clarifier les engagements de l'État, en matière de cofinancement comme de compensation**.

Vos rapporteurs appellent à une **prolongation de la période de financement bonifiée jusqu'en 2035**, ce qui constitue une échéance plus réaliste pour engager les investissements nécessaires. Ils demandent également la **réouverture de la possibilité de négocier des soultes**, c'est-à-dire des compensations financières, dans les cas où les digues transférées nécessitent des travaux lourds et urgents de sécurisation, eu égard aux conditions asymétriques dans lesquelles les transferts de gestion ont été opérés.



**Recommandation n° 5 : Assurer des conditions plus justes pour assumer le transfert de gestion des digues domaniales, en :**

- prolongeant le bénéfice de la subvention à 80 % du « *fonds Barnier* » jusqu'en 2035 (et non plus 2027) pour l'ensemble des gestionnaires ;
- envisageant, dans le cadre du transfert de la gestion des digues domaniales, l'abandon du conditionnement des aides de l'État aux seules conventions conclues avant le 28 janvier 2024.

<sup>1</sup> La Loire se trouve dans une situation spécifique au regard de la mise en œuvre de la GEMAPI, avec une cinquantaine d'EPCI concernés, sur plus de 700 kilomètres de digues (représentant elles-mêmes environ 80 % du linéaire transféré par l'État au niveau national). Malgré la négociation d'une soulte plus avantageuse que dans bien d'autres endroits du territoire, l'EPTB se trouve aujourd'hui en difficulté financière. L'absence d'incitations fragilise le financement des EPTB, les EPCI ne contribuant pas dans des proportions équitables.

<sup>2</sup> Contribution écrite de France Dignes à la mission.

Pour alimenter le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM) et financer ces mesures, il conviendrait – dans la lignée des recommandations de la mission d’information sur le *régime d’indemnisation des catastrophes naturelles*<sup>1</sup> – de **rétablir la cohérence entre le montant de la surprime « CatNat » et le montant du « fonds Barnier »**.

En d’autres termes, dans un souci de transparence, l’enjeu serait d’inscrire chaque année sur le **programme 181** un montant de financement du fonds Barnier cohérent avec les sommes effectivement collectées au titre de l’**article 235 ter ZE du code général des impôts**, en respectant ainsi l’esprit de la taxe et en évitant sa dilution dans le budget général<sup>2</sup>.



**Recommandation n° 6** : Prévoir que le montant inscrit au titre du programme « *Prévention des risques* » corresponde, chaque année en loi de finances, au produit effectivement perçu au titre de la taxe sur les contrats d’assurance.

### **3. Une injonction d’inscription comptable aux conséquences incertaines pour les gestionnaires**

L’obligation d’inscription des digues, dont la gestion avait été transférée par l’État, à l’actif du bilan comptable des EPCI a « *soulev[é] à la fois des inquiétudes comptables (provisions, amortissements) et un sentiment d’injustice face à un transfert de charges sans compensation équivalente* »<sup>3</sup>.

Lors du transfert de la gestion des digues domaniales, en effet, l’État reste propriétaire des ouvrages, que l’autorité gémapienne doit toutefois inscrire à l’actif de son bilan comptable, dans la catégorie des « *constructions* ». Le **compte général de l’État pour 2019** précise que la « *valeur initiale d’entrée [des digues domaniales] correspond au coût de reconstruction à neuf au 31 décembre 2018* »<sup>4</sup>.

Au moment de la mise à disposition des digues, la valeur de l’actif transféré dans les comptes de l’EPCI correspond ainsi à la « *valeur comptable figurant dans les comptes de l’entité apporteuse* »<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Rapport d’information n° 603 (2023-2024), déposé le 15 mai 2024, par Mme Christine Lavarde.

<sup>2</sup> Le montant de la taxe GEMAPI pourrait être inscrit dans le projet annuel de performance (PAP) de la mission « Écologie, mobilité et développement durable » pour plus de transparence budgétaire.

<sup>3</sup> Contribution écrite de l’Institution Adour à la mission.

<sup>4</sup> Compte général de l’État 2019, « Note 2 – informations comparatives retraitées », décembre 2018

<sup>5</sup> Référentiel national de comptabilité des établissements publics locaux (RNCEPL), norme 6, § 3.1.1 : traitement comptable des digues domaniales.

France Dignes a alerté, à plusieurs reprises, sur les **incertitudes entourant « les fondements et conséquences de ces écritures comptables »**, qui induisent notamment l'obligation de constituer des provisions pour charges liées à l'entretien régulier et au renouvellement des ouvrages, sans que des explications opérationnelles n'aient été fournies à ce jour par l'administration centrale.

À l'occasion du déplacement de la mission dans le Cher, les représentants des **communautés de communes de Berry-Loire-Vauvise, du Pays Fort-Sancerrois-Val de Loire et des Portes du Berry** ont expliqué avoir reçu, en novembre 2024, un courrier de l'État leur enjoignant de procéder, d'ici la fin de la même année, à l'inscription de l'ensemble des digues transférées dans leur actif, pour des montants s'élevant à plusieurs millions d'euros. Ce courrier leur demandait de **comptabiliser une provision pour charges au titre de l'entretien permanent désormais à leur charge**<sup>1</sup>. Les communautés de communes ont indiqué être dans l'incapacité d'évaluer les effets financiers précis d'une telle décision, tant sur la soutenabilité de leurs budgets que sur leur capacité à investir dans d'autres domaines.

Les **gestionnaires de digues restent, à ce jour, dans l'incertitude quant aux incidences financières du transfert de gestion, et redoutent un alourdissement durable de leur bilan**. Les autorités gémapiennes continuent ainsi de « *dénonce[r] un transfert mal accompagné et non préparé, se soldant par un transfert d'ouvrages en mauvais état sans moyens adaptés (techniques, financiers, humains, juridiques)* »<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> En effet, bien que comptabilisées dans la catégorie « constructions » des immobilisations corporelles, les digues domaniales nécessitent un entretien permanent et régulier, qui doit se traduire par la comptabilisation d'une provision pour charges à hauteur du montant des travaux correspondant à la dégradation effective de l'actif à la date de clôture de l'exercice.

<sup>2</sup> Contribution écrite de France Dignes à la mission.

## II. RÉFORMER LA GEMAPI: CLARIFIER LA GOUVERNANCE, RENFORCER LA SOLIDARITÉ ENTRE LES TERRITOIRES ET ASSURER UN FINANCEMENT PÉRENNE

### A. CONSOLIDER LA GOUVERNANCE À L'ÉCHELLE DES BASSINS VERSANTS ET ADAPTER LA RÉGLEMENTATION À LA DIVERSITÉ DES TERRITOIRES

#### 1. Renforcer les outils de gouvernance à l'échelle des bassins versants

##### a) Simplifier la gouvernance dans le respect de la diversité des territoires

La gouvernance de la GEMAPI se caractérise par une **forte hétérogénéité des modes d'organisation**. Cette pluralité constitue, dans bien des cas, une richesse, puisqu'elle permet une **adaptation fine aux spécificités territoriales** : ancrage des acteurs locaux, liens étroits avec les usagers de l'eau, prise en compte des particularités hydrologiques des territoires. Mais elle peut aussi s'avérer, dans d'autres situations, un **frein à la cohérence de l'action publique**, à la lisibilité des responsabilités et à l'établissement de véritables solidarités entre l'amont et l'aval des bassins versants.

L'institution Adour<sup>1</sup> reprend à son compte le diagnostic, posé par la Cour des comptes<sup>2</sup>, d'une gouvernance de la **politique de l'eau peu lisible du fait d'un enchevêtrement de structures et de responsabilités**. Aujourd'hui, les configurations observées dans les territoires sont multiples : EPCI exerçant directement la compétence avec peu ou pas de coopération intercommunale ; syndicats mixtes ou EPAGE compétents sur certaines parties du bassin seulement ; bassins organisés autour d'EPTB exerçant par délégation l'ensemble des missions GEMAPI, parfois en lien avec les départements. Si « aucune organisation administrative ne peut coïncider parfaitement avec l'échelle du bassin versant »<sup>3</sup>, dès lors, **c'est bien la « mise en cohérence des différentes échelles de gestion » qui constitue un impératif stratégique**.

Dans certaines configurations, des **EPCI aux capacités budgétaires relativement importantes se tiennent à l'écart des structures de bassin**, fragilisant l'équilibre économique et opérationnel des syndicats existants. Ce défaut de solidarité entrave le développement des plans de gestion intégrée ou des stratégies d'investissement à moyen terme à l'échelle du bassin, alors que certaines actions gagneraient à être portées collectivement (planification, programmation opérationnelle, constitution de stratégies foncières pour l'eau et la maîtrise d'ouvrage, etc.).

---

<sup>1</sup> L'Institution Adour, EPTB créé en 1978 par les départements du bassin de l'Adour (Hautes-Pyrénées, Gers, Landes, Pyrénées-Atlantiques), gère le fleuve Adour et ses affluents.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « La gestion quantitative de l'eau en période de changement climatique », 17 juillet 2023, p. 12.

<sup>3</sup> Ainsi que le soulignait la DGCL dans le cadre de son audition par les rapporteurs.



### Certaines initiatives locales ouvrent la voie vers une gouvernance plus intégrée

Le **syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance (SMAVD)** a promu une coordination étroite avec les intercommunalités, grâce à l'institution de **comités de délégation (CODELEG)** annuels permettant de clarifier la gouvernance de la compétence GEMAPI sur la Durance et une trentaine de ses affluents.

Ce conventionnement poursuit un double objectif :

- d'une part, il responsabilise les intercommunalités en leur permettant d'inscrire leurs contributions financières en section d'investissement ;
- d'autre part, il garantit que les enjeux de prévention des risques et de développement territorial soient portés de manière cohérente et conjointe.

On observe plus généralement une tension entre deux exigences : **la nécessaire adaptation de la GEMAPI aux réalités locales, et le besoin d'un pilotage cohérent à l'échelle des bassins versants**<sup>1</sup>. L'articulation entre les EPTB et les EPAGE est déterminante : les premiers, intervenant à l'échelle de grands bassins, sont en mesure de jouer un rôle structurant de coordination et d'appui technique ; les seconds, plus proches du terrain, assurent la mise en œuvre opérationnelle.

Il ne s'agit donc pas de rigidifier ce système par la création d'une nouvelle strate administrative, mais d'en accompagner la structuration, notamment par des **mécanismes d'incitation financière et de reconnaissance formelle du rôle de chef de file des EPTB**. L'enjeu est également de **consolider les moyens humains et l'expertise technique** des structures intervenant à l'échelle du bassin, afin qu'elles soient en mesure de porter des projets, d'assurer la maîtrise d'ouvrage d'opérations complexes, et de garantir, dans la durée, l'exercice serein de la compétence GEMAPI.

*b) Favoriser la gouvernance à l'échelle des bassins versants, en tenant compte de la nature des enjeux*

L'échelle du bassin versant est généralement efficace pour organiser une véritable solidarité amont-aval entre les intercommunalités, et prévoir une mutualisation de l'ingénierie.

---

<sup>1</sup> Le bassin versant désigne la zone géographique dont tous les écoulements des eaux convergent vers un même point désigné comme « l'exutoire commun ». Il convient néanmoins d'étendre cette notion au-delà de la seule entité hydrographique classique : le territoire pertinent peut aussi être celui d'une cellule hydraulique, d'un sous-bassin ou d'un delta, comme dans le cas du Rhône.

Ainsi, les **établissements publics territoriaux de bassin (EPTB)** peuvent favoriser une intervention sur des périmètres hydrographiques cohérents, et une mutualisation de l'ingénierie<sup>1</sup> et des coûts dans la connaissance et la gestion opérationnelle (prévision, hydrométéorologique, gestion hydromorphologique, connaissance des milieux aquatiques, etc.)<sup>2</sup>.

L'Association nationale des élus des bassins (ANEBS) suggère une organisation où les EPTB seraient transformés en véritables établissements publics de gestion de bassin, dotés de compétences propres.

Une solution intermédiaire, qui a la préférence de vos rapporteurs, consisterait à **mobiliser le levier des incitations financières pour encourager les solidarités à l'échelle des bassins**. Ces incitations pourraient procéder d'un **taux de subvention bonifié du fonds Barnier**<sup>3</sup>, pour le financement de projets communs mis en œuvre à l'échelle de l'EPTB, afin d'encourager des regroupements pertinents sans toutefois les imposer.



**Recommandation n° 7 : Organiser la solidarité financière entre autorités gémapiennes, tout en tenant compte de la nature des enjeux et de critères de vulnérabilité**

- Majorer les taux des aides publiques aux projets mutualisés intervenant en matière de GEMAPI, lorsque ceux-ci sont mis en œuvre dans le cadre de projets d'aménagement d'intérêt commun (PAIC) portés par des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB) ou de projets conduits à l'échelle de territoires cohérents hydrauliquement
- Mobiliser des mécanismes de solidarité nationale afin de financer des actions en matière de GEMAPI à l'échelle inter-bassins lorsque des critères objectifs de vulnérabilité le justifient

D'un point de vue institutionnel, par ailleurs, un EPCI compétent en matière de GEMAPI peut désigner, pour siéger au sein d'un syndicat mixte tel qu'un EPAGE ou un EPTB, des élus qui ne sont pas nécessairement membres du conseil communautaire. Il est en effet admis que des conseillers municipaux issus des communes membres de l'intercommunalité puissent représenter celle-ci au sein de ces syndicats, même en l'absence d'un mandat communautaire.

<sup>1</sup> Plusieurs exemples concrets viennent appuyer cette analyse. À titre d'exemple, l'EPTB Vistre Vistrenque a organisé un transfert réussi de personnel avec le concours de Nîmes Métropole, permettant à des EPCI de l'aval aux capacités plus réduites de bénéficier d'un appui technique renforcé.

<sup>2</sup> Contribution écrite d'EDF à la mission.

<sup>3</sup> Parallèlement, le produit de la surprime appliquée aux contrats d'assurance au titre de la garantie contre les catastrophes naturelles (surcotisation dite « CatNat ») serait affecté au « fonds Barnier » afin de l'alimenter (cf. recommandation 6).

Si cette faculté visait à garantir une certaine souplesse dans la composition des instances de gouvernance interterritoriales, elle **nourrit dans la pratique une forme de déconnexion** entre les orientations stratégiques définies au sein de l'intercommunalité et les décisions prises dans les instances syndicales, pouvant fragilisant *in fine* l'alignement politique et opérationnel des actions menées, d'autant plus que la **GEMAPI est une compétence technique, exigeant un pilotage politique étroitement coordonné.**

Afin de **renforcer la cohérence des politiques locales de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations**, vos rapporteurs recommandent dès lors que les représentants des EPCI au sein des syndicats soient issus du conseil communautaire. Une telle orientation offrirait un lien plus étroit entre les choix budgétaires et stratégiques opérés à l'échelle intercommunale et leur déclinaison dans les structures de gestion à l'échelle des bassins versants.



**Recommandation n° 8 :** Prévoir que les membres désignés par l'EPCI pour siéger au sein d'un syndicat mixte compétent en matière de GEMAPI soient nécessairement des conseillers communautaires.

## **2. Apporter des réponses au manque d'ingénierie, qui pénalise particulièrement les territoires ruraux et de montagne**

Le déficit d'ingénierie – technique, juridique, administrative – constitue aujourd'hui l'un des principaux freins à une mise en œuvre effective et équitable de la compétence GEMAPI, en particulier dans les territoires ruraux et de montagne. Les gestionnaires de digues font part d'un **besoin croissant d'expertise pour accompagner les projets liés aux digues et à la prévention des inondations.**

Certains membres du réseau *France Dignes* plaident ainsi pour la mise en place, au sein du Cerema, d'une cellule d'assistance à maîtrise d'ouvrage dédiée aux collectivités en charge de la GEMAPI<sup>1</sup>. Les recommandations de la mission sénatoriale sur *l'adaptation des territoires face aux inondations* suggéraient de **lancer un programme d'ingénierie spécifiquement à destination des EPCI**, également porté par le Cerema, et calqué sur le modèle du « *Programme national pont* ».

Il s'agirait de dresser un état des lieux des systèmes d'endiguement, d'évaluer les besoins d'adaptation au changement climatique, et de mobiliser les soutiens financiers nécessaires pour la réparation, la création ou le rehaussement des ouvrages. Le Cerema pourrait se positionner de manière plus résolue comme un opérateur technique de mise en œuvre au service des collectivités, sur le fondement de **conventions conclues avec les autorités gémapiennes.**

<sup>1</sup> Contribution écrite de France Dignes à la mission.

Voies navigables de France propose aussi<sup>1</sup> – pour éviter une duplication coûteuse des moyens et améliorer l’efficacité de l’action publique – d’intervenir à la demande des collectivités, dans un cadre financier garantissant une couverture des coûts liés à ses missions<sup>2</sup>.

Plusieurs dispositifs contractuels peuvent être envisagés pour encadrer ce type de coopération : la **maîtrise d’ouvrage unique** (article L.2422-12 du code de la commande publique), les **mandats de maîtrise d’ouvrage** (article L.2422-5), ou encore les **contrats de prestation de service**. L’objectif serait de permettre aux collectivités de bénéficier d’une ingénierie disponible et compétente au sein du Cerema voire, le cas échéant, au sein de VNF.



#### **Recommandation n° 9 : Soutenir l’ingénierie en matière de GEMAPI**

- Lancer un programme d’ingénierie à destination des EPCI porté par le Cerema, centré sur la prévention des inondations, sur le modèle du « *Programme national ponts* ».
- Renforcer les moyens dédiés à l’accompagnement des collectivités territoriales, notamment au travers de conventions partenariales entre les autorités gémapiennes et le Cerema, dans la modélisation des aléas inondation et l’élaboration de stratégies de prévention adaptées.
- Envisager une augmentation du plafond d’emploi du Cerema, sous réserve d’une capacité démontrée d’autofinancement, afin de permettre le renforcement de son ingénierie au service des collectivités territoriales dans le domaine de la GEMAPI.

De manière plus structurelle, à long terme, il apparaît **nécessaire d’organiser une véritable filière GEMAPI**<sup>3</sup>. Le manque de personnels qualifiés, tant dans les structures gémapiennes que dans l’écosystème de l’ingénierie privée, constitue en effet un facteur bloquant pour la réalisation de nombreux projets, lorsque la capacité à piloter des opérations vient à manquer.

<sup>1</sup> Contribution écrite de Voies navigables de France (VNF) à la mission.

<sup>2</sup> Sur ce point, on pourra se reporter à la piste, avancée page 79 du [rapport d’information n° 775 \(2023-2024\)](#) précité, aboutissant à la « conclusion de conventions entre VNF et les autorités gémapiennes, afin de déterminer des objectifs partagés et des sources de financement ».

<sup>3</sup> Contribution écrite de Suez à la mission.

### 3. Moduler les exigences réglementaires en fonction des enjeux et des risques locaux

La réglementation applicable à la gestion des ouvrages de protection, et plus particulièrement des digues, demeure **insuffisamment adaptée à la diversité des contextes territoriaux**.

En l'état du droit, la réglementation distingue uniquement deux possibilités pour les ouvrages de protection contre la submersion : leur **déclaration au titre d'un système d'endiguement (SE)**, ou leur **neutralisation**<sup>1</sup>. Cette dichotomie apparaît inadaptée à la réalité de terrain. En effet, les gestionnaires gémapiens sont souvent contraints de restreindre les déclarations aux systèmes principaux ou stratégiques, jugés prioritaires, faute de pouvoir traiter l'ensemble des ouvrages. Pour autant, la **neutralisation des digues secondaires demeure politiquement et symboliquement inenvisageable** dans de nombreux territoires, notamment lorsque ces digues, bien que modestes, sont perçues localement comme essentielles.

Ce cadre rigide pose problème notamment pour les **ouvrages non classés, souvent anciens, implantés sur de petits réseaux hydrographiques**. Leur régularisation administrative impose des exigences particulièrement lourdes (études hydrauliques, géotechniques, recours à des bureaux d'études agréés), ayant pour conséquences des **délais d'instruction excessifs, parfois supérieurs à deux ans pour des dispositifs de classe C**. Ainsi que vos rapporteurs ont pu le constater à l'occasion de leur déplacement dans les Alpes-de-Haute-Provence, le cas des milieux torrentiels est emblématique : l'obligation systématique de produire des études de danger pour chaque intervention, y compris routinière, est largement contestée et peut être vécue comme une forme de « *technocratisation* » déconnectée des réalités opérationnelles.

Vos rapporteurs défendent une **modulation des exigences réglementaires fondée sur le principe de proportionnalité**, de nature à différencier les régimes applicables selon la nature des risques, la typologie des ouvrages, les enjeux humains ou économiques protégés, et les capacités des maîtres d'ouvrage. Il pourrait être pertinent de créer un **régime juridique spécifique** pour les petits ouvrages non classés, assurant leur encadrement sans recourir à une classification SE, d'adapter le **régime de responsabilité** en introduisant une notion de proportionnalité du risque tenant compte du niveau d'enjeu effectivement protégé et de mettre en place des **procédures d'autorisation allégées** pour les travaux récurrents ou de faible impact.

---

<sup>1</sup> Le décret n° 2023-1074 (article 5) a facilité la procédure de désaffectation des digues domaniales n'ayant plus d'utilité pour la prévention des inondations. Les collectivités « gémapiennes » avaient jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2024 pour prendre une délibération « tendant à désaffecter » un ouvrage jugé non utile pour l'exercice de la compétence GEMAPI.

La mise en place d'un **régime administratif spécifique pour les petits travaux de maintenance**, à l'instar des procédures simplifiées existant dans d'autres champs du droit de l'environnement ou de l'urbanisme, permettrait de sécuriser juridiquement ces opérations tout en réduisant la charge réglementaire.

Un tel dispositif permettrait une **mise en œuvre plus rapide des actions de prévention à l'échelle locale**, sans diminuer les exigences en matière de sécurité et de respect de l'environnement.



**Recommandation n° 10** : Instaurer des régimes d'autorisation allégés pour certains projets relevant d'un PAPI labellisé, en permettant qu'une seule déclaration d'intérêt général (DIG) couvre l'ensemble des travaux programmés, sans obligation de recourir à une DIG distincte pour chaque intervention.

## **B. PROMOUVOIR UNE LOGIQUE DE SOLIDARITÉ TERRITORIALE ENTRE L'AMONT ET L'AVAL DES BASSINS**

Au-delà des questions de gouvernance, qui doivent intégrer pleinement la notion de différenciation territoriale afin de tenir compte de la diversité des contextes géographiques, hydrauliques et institutionnels, demeure **l'enjeu d'une répartition plus équitable de l'effort financier** en matière de prévention des inondations.

Le financement de la compétence GEMAPI se heurte à des limites structurelles (*cf. supra, I/. C.*), tenant notamment au fait que les territoires d'amont peinent à consentir aux investissements nécessaires. Un renforcement de la solidarité financière entre l'amont et l'aval des bassins versants apparaît nécessaire, et suppose des **mécanismes de solidarité**.

### **1. Mieux retracer les dépenses liées à la compétence GEMAPI au travers d'un budget annexe**

Au préalable, un enjeu majeur a trait à la **lisibilité et la traçabilité des dépenses engagées au titre de la compétence GEMAPI**, indispensable pour permettre un suivi rigoureux des dépenses et des recettes à l'échelle locale. Elle constitue également une condition pour l'établissement d'un diagnostic partagé, préalable à toute démarche de péréquation ou de contractualisation future.

Or, depuis l'exercice 2017, la loi n'impose plus le suivi de la compétence GEMAPI par le biais d'un budget annexe. La suppression de cette obligation résulte de l'article 65 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*<sup>1</sup>. À l'usage, toutefois, **l'absence de cadre budgétaire harmonisé rend difficile le recensement et l'analyse des dépenses liées à la compétence GEMAPI**, que celles-ci soient réalisées en régie, déléguées ou simplement cofinancées.

Nombre d'acteurs auditionnés ont jugé pertinente la proposition de rétablissement d'un budget annexe – ou, à tout le moins, l'instauration d'un référentiel comptable partagé – permettant **l'établissement d'un diagnostic objectif**<sup>2</sup> à l'échelle des différents territoires et une **meilleure traçabilité des dépenses en matière de GEMAPI**.



**Recommandation n° 11 :**

- Assurer une meilleure traçabilité des dépenses liées à la compétence GEMAPI **en rétablissant le budget annexe** prévu à l'article 1530 *bis* du code général des impôts
- Clarifier, dans la nature des dépenses, celles qui relèvent de la compétence GEMAPI et celles liées à la gestion du ruissellement

## **2. Instituer un fonds de solidarité à l'échelle des bassins versants**

Comme le reconnaissait l'ANEB dans sa contribution écrite à la mission, les « *outils financiers de solidarité ou de péréquation sont très complexes à mettre en place* ». Dès lors, il est indispensable de débattre des modalités opérationnelles et d'**analyser les incidences des propositions de financement solidaire de la compétence GEMAPI**. Vos rapporteurs entendent verser leur contribution au débat, même si la recommandation formulée ici n'a bien sûr pas vocation à être figée, et doit plutôt être regardée comme une base de travail.

La mission sénatoriale *sur l'adaptation des territoires face aux inondations*, publiée en septembre 2024, préconisait la mise en place d'un tel fonds de péréquation, alimenté par une fraction de la taxe GEMAPI prélevée localement et redistribuée selon des critères objectifs tenant compte des capacités contributives et des besoins des territoires (potentiel fiscal, linéaire de digues, importance des ouvrages à entretenir, etc.).

<sup>1</sup> La suppression de l'obligation de disposer d'un budget annexe a été introduite par amendement déposé au nom du Gouvernement lors de l'examen du texte en première lecture au Sénat. Si les débats ont été assez peu étoffés, le principal argument reposait sur le fait que l'obligation de disposer d'un budget annexe pouvait apparaître dans certains cas – notamment lorsque l'EPCL avait délégué l'exercice de la compétence à un syndicat mixte – superfétatoire, ce qui n'est sans doute pas le cas comme le révèle la pratique.

<sup>2</sup> Par exemple, ce budget annexe constituerait un outil pertinent pour analyser la situation des territoires les plus exposés aux risques hydrauliques et confrontés à des transferts de charges importants, notamment à la suite de la reprise de digues domaniales.

L'un des fondements de ce mécanisme repose sur la **reconnaissance d'une interdépendance fonctionnelle** entre les territoires situés en amont et ceux situés en aval d'un même bassin versant. Les collectivités littorales ou urbaines, dotées d'un fort potentiel fiscal, sont souvent les premières bénéficiaires des actions menées en amont pour ralentir l'écoulement, limiter l'érosion ou prévenir les inondations. Il est donc cohérent, dans une logique d'équité, que ces collectivités participent davantage au financement de projets structurants menés sur des territoires moins dotés, mais exerçant une fonction régulatrice. À ce titre, ainsi que le souligne la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), le **potentiel fiscal** peut constituer un critère de répartition pertinent et un levier efficace de solidarité interterritoriale : il est en effet fortement corrélé à la densité d'enjeux humains, économiques et patrimoniaux exposés. Une telle approche favoriserait une répartition équitable des efforts à l'échelle des grands bassins, notamment entre métropoles et territoires ruraux ou de montagne.

En pratique, la **gestion du fonds de péréquation pourrait s'appuyer sur les structures existantes**. Dans les territoires dépourvus d'établissement public territorial de bassin (EPTB), sa gestion serait confiée par défaut à l'Agence de l'eau compétente. En revanche, là où un EPTB existe ou serait constitué, celui-ci serait désigné comme autorité de gestion du fonds. Cette solution présenterait l'avantage de s'inscrire dans une **logique de subsidiarité et d'adaptation aux réalités de chaque territoire**.

Le gestionnaire du fonds – Agence de l'eau ou EPTB – serait chargé d'établir des critères d'éligibilité et d'attribution des aides, en concertation avec les acteurs locaux. Ces aides pourraient notamment porter sur le cofinancement de travaux de sécurisation ou d'entretien des ouvrages, le soutien à l'ingénierie des projets, ou la réalisation d'études.

Enfin, pour sécuriser le financement de ce fonds, il conviendrait de revisiter le mécanisme du « *plafond mordant* », qui encadre actuellement les recettes affectées aux agences de l'eau. Prévu en loi de finances, ce mécanisme limite le montant que les agences peuvent réellement percevoir au titre des redevances, les surplus étant reversés au budget général de l'État. Son **assouplissement dans le cas spécifique du fonds de solidarité pour la GEMAPI** permettrait de mobiliser pleinement les ressources issues de la fiscalité, sans alourdir la pression fiscale.



### **Recommandation n° 12 : Renforcer les solidarités entre l'amont et l'aval des bassins versants**

- **Instituer un fonds de solidarité pour la GEMAPI à l'échelle des bassins versants**, dont les financements seraient attribués aux EPCI en fonction de **critères objectifs** (potentiel fiscal, linéaire de digues, montant des travaux inscrits au PAPI, le niveau de risques).
  - *En l'absence d'EPTB, le fonds de péréquation serait géré par défaut par l'Agence de l'eau (un aménagement du mécanisme du « plafond mordant » serait également prévu) ;*
  - *Sur les territoires où un EPTB existe, ce fonds de péréquation serait géré par celui-ci.*
- **Instaurer parallèlement un fonds de péréquation horizontal sur le modèle du FPIC** (*Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales*), afin de prélever une fraction de taxes GEMAPI de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins peuplées selon des critères et des conditionnalités à déterminer.

### **3. Relancer la réflexion sur les modalités de solidarité financières interbassins**

Au-delà de la solidarité financière intra-bassin, **la question d'un financement complémentaire à l'échelle nationale ou inter-bassins** mérite d'être étudiée. Elle est en effet centrale pour permettre aux territoires les plus fragiles – notamment dans les zones rurales, de montagne ou littorales – de faire face aux charges croissantes liées à la mise en œuvre de la compétence GEMAPI, en particulier en matière d'entretien des ouvrages de protection et d'adaptation au changement climatique.

Dans cette perspective, un **mode de financement additionnel**, venant en appui des ressources aujourd'hui mobilisables *via* le budget principal des collectivités et la taxe GEMAPI, pourrait être étudié. Les montants représentés par les actions en matière de GEMAPI occupent, en effet, une place modeste parmi les 23,4 milliards d'euros consacrés chaque année au financement des politiques publiques de l'eau<sup>1</sup>.

Ce soutien complémentaire prendrait la forme d'une **contribution solidaire nationale**, assise sur des **critères tenant compte des usages de l'eau**. Cette idée n'est pas nouvelle. Elle figurait déjà dans les propositions d'un rapport conjoint de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) publié

<sup>1</sup> Ainsi que le relevait M. Thierry Burlot, président du comité de bassin Loire-Bretagne, lors d'une table ronde organisée le 12 mars 2025 par la commission du développement durable du Sénat sur les perspectives et les défis du financement de la politique de l'eau :

<https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20250310/deodur.html#toc4>

en 2018. Ce rapport proposait notamment la création d'une *redevance de solidarité territoriale*, indexée sur les volumes d'eau potable consommés, qui aurait été perçue selon un mécanisme analogue à celui de la redevance pour pollution domestique, aujourd'hui collectée par les agences de l'eau. Toutefois, cette piste n'a pas été reprise dans le cadre de la réforme en cours des redevances perçues par ces agences.

Deux orientations, complémentaires, pourraient ainsi alimenter les réflexions actuelles :

La première consisterait à envisager une **contribution assise sur les volumes d'eau consommés, dans une logique de solidarité interbassins**. Il s'agirait d'instaurer une contribution nationale très modeste – de l'ordre de quelques centimes d'euros par mètre cube d'eau potable facturé – affectée à un fonds national ou interbassins dédié au financement d'actions de gestion intégrée de l'eau. Ce fonds pourrait être mobilisé par un EPTB ou tout autre maître d'ouvrage pourvu qu'il porte un programme opérationnel global à l'échelle hydrographique. L'intérêt de cette solution tient à sa lisibilité pour l'utilisateur, à son assiette large et stable, ainsi qu'à sa capacité à générer des ressources substantielles sans effort fiscal excessif pour les ménages et les acteurs économiques.

La seconde piste consisterait en une **affectation partielle de la taxe d'aménagement au financement de la compétence GEMAPI**. Cette solution répond à une autre logique, fondée non plus sur la consommation d'eau, mais sur les impacts de l'urbanisation. Elle consisterait à flécher une fraction de la taxe d'aménagement – dont le produit est aujourd'hui essentiellement affecté aux équipements publics liés à l'urbanisation – vers des actions de prévention des inondations ou de restauration des milieux aquatiques. Il s'agirait donc de reconnaître, dans l'urbanisation et l'artificialisation des sols, un facteur de dégradation de la gestion du cycle de l'eau justifiant une contribution au titre du principe « *pollueur-payeur* ». Cette affectation permettrait de dégager une ressource pérenne et en adéquation directe avec les pressions exercées sur les milieux.

Dans les deux cas, ces mécanismes viendraient renforcer la capacité d'action des collectivités dans la durée, en leur offrant une visibilité accrue sur les financements mobilisables pour honorer leurs responsabilités. Ces propositions seraient également de nature à **rééquilibrer les efforts consentis entre territoires** et à favoriser l'émergence d'une politique de solidarité à l'échelle nationale.



**Recommandation n° 13 : Envisager de nouveaux leviers de financement liés à l'usage de la ressource en eau et à l'urbanisation**

- Étudier la piste d'une contribution de « *quelques centimes d'euros par mètre cube d'eau consommé provenant du bassin* » afin de financer une solidarité interbassins ou l'action de gestion opérationnelle de l'eau portée par les EPTB.
- Étudier la possibilité d'affecter une fraction du produit de la taxe d'aménagement au financement de la compétence GEMAPI, afin de mobiliser une ressource pérenne en lien direct avec l'urbanisation et l'imperméabilisation des sols.

Dans le cadre de sa contribution écrite à la mission, Électricité de France (EDF) a également insisté sur la nécessité de **préparer l'adaptation des modèles économiques**, en reconnaissant et en finançant notamment les services environnementaux. Parmi les leviers à envisager pour favoriser les actions sur le grand cycle de l'eau, ainsi, figure le « *paiement pour services environnementaux quel que soit le maître d'ouvrage (acteur socio-économique : industriel, agriculteur, collectivités, ...) afin de rendre ces initiatives financièrement soutenables et promouvoir le multi usages au service du collectif* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Contribution écrite d'EDF à la mission.



## CONCLUSION

*« Concernant la GEMAPI, la seule manière d'obtenir de meilleurs résultats consiste à nous montrer beaucoup plus solidaires sur des périmètres plus étendus. À cet égard, l'État a un rôle déterminant à jouer, notamment pour gérer les solidarités entre l'amont et l'aval, ainsi qu'entre les villes et les campagnes. »*

*Thierry Burlot, Président du comité de bassin Loire-Bretagne, lors de la table ronde sur les perspectives et les défis du financement de la politique de l'eau, le 12 mars 2025 au Sénat.*

Au terme des travaux de la mission, **quatre grandes orientations** semblent pouvoir être dégagées pour une gestion plus sereine de la compétence GEMAPI.

Il s'agit notamment de :

(1) **simplifier les normes et procédures**, en introduisant davantage de proportionnalité dans les exigences réglementaires ;

(2) **renforcer les moyens d'ingénierie** mis à disposition des autorités gémapiennes, en mobilisant les opérateurs publics tels que le Cerema ;

(3) **pérenniser et rendre plus transparent le financement de la compétence**, en rétablissant un budget annexe pour mieux retracer les dépenses liées à la GEMAPI, en instaurant un fonds de solidarité à l'échelle des bassins versants, et en diversifiant les ressources affectées à la GEMAPI ;

(4) **clarifier les responsabilités et les périmètres d'action des différents échelons**, en confortant le rôle des EPTB tout en préservant les structurations qui ont fait leur preuve à l'échelle locale.

Les recommandations de la mission ont vocation à **nourrir une proposition de loi, qui sera déposée dans le prolongement du présent rapport.**

**À court et moyen terme**, plusieurs occasions sont également données pour traduire ces orientations. Tout d'abord, la **conférence nationale sur l'eau**, ouverte au travers d'une circulaire du 2 mai 2025, devra être l'opportunité d'étudier les pistes pour une gouvernance et un financement solidaires du grand cycle de l'eau. Ensuite, les **priorités données aux agences de l'eau à horizon 2027 doivent évoluer** pour faire de la gestion de l'eau un vecteur indispensable à l'aménagement du territoire et à son développement économique.



## EXAMEN EN DÉLÉGATION

Lors de sa réunion du 26 juin 2025, la délégation aux collectivités territoriales a autorisé la publication du présent rapport.

**M. Bernard Delcros, président.** – Nous sommes réunis pour entendre les conclusions du rapport de la mission d’information conduite par nos collègues Rémy Pointereau, Hervé Gillé et Jean-Yves Roux, relative à la compétence « *Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations* », dite « GEMAPI ».

Nous recevons de nombreuses remontées sur les obstacles rencontrés par les élus locaux : multiplication des études préalables, difficultés pour trouver une couverture assurantielle, ressources insuffisantes de la taxe GEMAPI.

Vos propositions nous intéressent, en particulier celles relatives aux dispositifs de solidarité entre l’amont et l’aval des bassins versants.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – La délégation nous avait initialement confié un rapport flash qui s’est transformé en mission-fleuve !

Notre travail, débuté en février 2025, a été nourri par plus de 35 auditions, trois déplacements – en Gironde, dans le Lot-et-Garonne, dans le Cher et dans les Alpes-de-Haute-Provence – et des dizaines de contributions écrites, qui continuent d’affluer, émanant d’élus de tous les horizons.

C’est donc peu dire que la mission a créé un certain engouement, mais cette mobilisation témoigne surtout de l’inquiétude que suscite la compétence GEMAPI chez les élus locaux.

Nous entendons bien prolonger notre travail au travers du dépôt, à l’automne 2025, d’une proposition de loi qui traduira les orientations du rapport.

Rappelons tout d’abord que la GEMAPI, créée par la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l’action publique territoriale et d’affirmation des métropoles, dite MAPTAM, est née d’un « *mariage forcé* » entre la gestion des milieux aquatiques (GEMA), d’un côté, et la prévention des inondations (PI), de l’autre.

Le bloc de compétences relatif à la prévention des inondations ayant été introduit par amendement, la GEMAPI n’a pas fait l’objet d’une étude d’impact.

Pour clarifier les contours de la GEMAPI – et répondre ainsi aux nombreuses interrogations des élus – les services de deux ministères ont dû unir leurs forces pour produire une foire aux questions de 176 pages. Dans les faits, nous avons pu constater que le bloc « GEMA » était globalement mieux maîtrisé que le bloc « PI », qui soulève de lourds enjeux en matière de responsabilité.

Au-delà du contenu de la compétence, c'est bien la complexité de son exercice qui nous a frappés. Nos interlocuteurs ont décrit des surcoûts de l'ordre de 5 à 10 % liés aux exigences réglementaires, ainsi que des délais d'instruction excessifs. À cela s'ajoutent des contradictions entre services de l'État – en l'absence d'un système de type « *dites-le-nous une fois* ».

**M. Hervé Gillé, rapporteur.** – Je poursuivrai en abordant une série d'obstacles très concrets auxquels font face les autorités gémapiennes, dans l'exercice de la GEMAPI.

Je commencerai par évoquer les programmes d'action de prévention des inondations (PAPI) qui constituent aujourd'hui un outil incontournable, mais dont la complexité reste un frein majeur. À titre d'exemple, la communauté de communes de Montesquieu nous a fait part de grandes difficultés pour faire avancer son projet de PAPI : délais interminables, absence d'harmonisation des réponses entre les différents services instructeurs. Cette situation, hélas, n'est pas isolée.

C'est la raison pour laquelle nous préconisons – dans la lignée de la proposition de la loi « *Rapin-Roux* » adoptée le 6 mars 2025 par le Sénat – de simplifier et d'unifier la procédure PAPI en instituant un « *guichet unique* », institué par le préfet coordonnateur de bassin, chargé d'instruire les demandes d'autorisation, de financement et d'accompagnement relatives aux actions inscrites aux programmes.

Nous recommandons également d'étudier la création d'un agrément technique qui serait délivré par la DREAL, pour certaines structures gémapiennes ayant aujourd'hui des qualités d'expertise avérées afin de simplifier les procédures administratives (autorisations environnementales, études de danger).

Une autre difficulté qui nous a été signalée – et qui pénalise au demeurant l'établissement d'un diagnostic précis sur les besoins liés à la prévention des inondations – est le manque de transparence des recettes et dépenses liées à la compétence GEMAPI. Les auditions que nous avons menées nous conduisent à recommander le rétablissement du budget annexe prévu à l'article 1530 *bis* du code général des impôts, pour renforcer la traçabilité des flux financiers et mieux identifier celles des dépenses qui relèvent, par exemple, de la compétence GEMAPI et celles liées à la gestion du ruissellement.

Enfin, les autorités gémapiennes doivent pouvoir accéder aux ouvrages qu'elles sont censées gérer. Cela suppose un droit d'accès aux emprises, y compris pour les études préalables aux travaux des futurs ouvrages. Or, les servitudes d'utilité publique sont aujourd'hui lacunaires : les autorités gémapiennes peuvent être empêchées par des propriétaires privés d'accéder aux emprises en amont des travaux. Nous préconisons donc de permettre cet accès dès les phases d'étude.

**M. Jean-Yves Roux, rapporteur.** – Je souhaite d’abord souligner la pertinence de permettre aux autorités gémapiennes de se substituer aux propriétaires riverains pour les actions de gestion courante des cours d’eau, notamment l’effacement des embâcles. Cette mesure, déjà inscrite dans la proposition de loi que nous avons déposée avec mon collègue Jean-François Rapin, mérite d’être soutenue.

J’insiste sur la nécessité de mieux organiser la solidarité entre l’avant et l’aval des bassins versants. Dans plusieurs départements, et en particulier dans les Alpes-de-Haute-Provence, où nous nous sommes rendus, nous avons pu constater que des territoires ruraux, peu peuplés, mais exposés aux crues torrentielles, peinaient à mobiliser des fonds suffisants, alors que l’aval, plus urbanisé, pouvait lever la taxe GEMAPI à un taux faible, tout en bénéficiant des ouvrages situés en amont.

L’architecture de la taxe GEMAPI perpétue *de facto* les disparités qui existent au sein d’un même bassin versant, puisqu’elle ne peut excéder 40 euros par foyer au sens de la « *population DGF* », servant de référence pour la répartition des dotations de l’État. Dès lors, les petites intercommunalités sont nécessairement pénalisées. La peine est double pour les autorités gémapiennes de montagne, qui doivent de surcroît s’adapter à un cadre juridique construit sur la base d’une approche fluviale.

C’est pourquoi les mécanismes de péréquation sont indispensables à l’échelle du bassin versant pour corriger les inégalités de capacité contributive et mieux prendre en compte la nature des risques.

Par ailleurs, dans une logique de justice interbassins, nous proposons d’étudier la piste consistant à instaurer une contribution de quelques centimes d’euros par mètre cube d’eau consommé. Cette contribution pourrait alimenter un fonds de solidarité entre bassins. L’idée mérite d’être approfondie, dans le cadre d’une réflexion plus large sur la valorisation de la ressource en eau et sa protection.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Je voudrais revenir sur la question du transfert de la gestion des digues domaniales de l’État vers les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – qui sont de l’ordre de près de 700 kilomètres – prévue par la loi MAPTAM, et effectif depuis janvier 2024.

Ce transfert a été réalisé de manière précipitée, sur la base d’un décret d’application publié *in extremis* en novembre 2023, malgré la période transitoire de dix ans prévue par le législateur pour en préparer les modalités.

La situation s’apparente, à bien des égards, à un transfert de charges non compensé. La direction générale des collectivités locales (DGCL) continue d’affirmer que le transfert de gestion relève d’une « *clarification de compétences* » plutôt que d’un « *transfert de compétences* ».

Pourtant, les mots utilisés par les élus que nous avons rencontrés témoignent d'un malaise profond. Le transfert chaotique des digues domaniales a été, tour à tour, assimilé à un « *désengagement de l'État* », quand il n'était pas qualifié de « *scandaleux* » ou d'« *inacceptable* », puisque les états des lieux effectués préalablement sur le terrain étaient très insuffisants.

Nous avons rencontré les élus de plusieurs communautés de communes, notamment du Cher, qui se trouvent aujourd'hui dans une situation insoluble. Il leur a été demandé d'inscrire à l'actif de leur bilan comptable, à compter de janvier 2025, les digues domaniales dont la gestion leur a été transférée par l'État, sans que les moyens financiers ou techniques ne soient au rendez-vous pour en assurer l'entretien, la surveillance et la mise en conformité. Les trois communautés de communes dont nous avons rencontré les représentants totalisent près de 54 kilomètres de digues, pour plus de 100 millions d'euros à inscrire dans leurs budgets.

Face à ce constat sans appel, nous demandons à l'État qu'il revoie sa copie en réévaluant les conditions du transfert, lequel a été imposé plutôt que négocié. Concrètement, cela suppose *a minima* d'étendre jusqu'en 2035 la subvention à 80 % au titre du fonds Barnier pour les travaux réalisés sur les infrastructures transférées. Bien souvent, l'échéance fixée à 2027 ne permet même pas de compléter les dossiers de subvention et de réunir les éléments demandés. Par ailleurs, les compensations devraient être revalorisées à la lumière des charges qui n'avaient pas été identifiées au moment du transfert.

Au-delà de ces demandes de bon sens, c'est le financement même de la prévention des inondations qu'il faut repenser. Le fonds Barnier est aujourd'hui sous-doté. Comme l'avait montré notre collègue Christine Lavarde dans un rapport sur le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles, publié en mai 2024, le montant effectivement versé au fonds est inférieur au produit de la taxe sur les contrats d'assurance censée l'alimenter. Le fonds Barnier est estimé à environ 300 millions d'euros. Sur ce montant, seuls 150 millions d'euros environ sont attribués à la prévention des inondations. Nous proposons donc d'assurer une meilleure correspondance entre les recettes issues de la taxe et les crédits effectivement disponibles. Il ne s'agit pas de créer de nouvelles taxes, mais de mobiliser efficacement celles qui existent déjà. Nous souhaiterions que l'établissement public de bassin prenne en charge de l'aval à l'amont l'ensemble de l'entretien des digues, et puisse peut-être – lorsque cela est possible – assurer le prélèvement de la taxe GEMAPI.

**M. Hervé Gillé, rapporteur.** – Comme Rémy Pointereau l'a souligné, les élus des communautés de communes sont contraints d'endosser une responsabilité qu'ils ne sont pas en mesure d'assumer, ce qui conduit à des situations juridiquement intenable en matière de gestion des risques. Il est essentiel de prendre conscience de ce problème qui suscite de profondes inquiétudes parmi les élus locaux.

J'évoquerai à mon tour la nécessité d'une solidarité renforcée, à la fois entre les territoires, mais aussi à l'échelle nationale, pour soutenir la compétence GEMAPI.

Nous proposons de majorer les taux d'aides publiques pour les projets mutualisés, notamment lorsqu'ils sont portés par des établissements publics territoriaux de bassin (EPTB). Cela inciterait les EPCI à travailler ensemble, à mutualiser leurs efforts et promouvoir une gouvernance à des échelles plus pertinentes.

En outre, lorsque des critères objectivés de vulnérabilité le justifient, nous appelons à la mobilisation de mécanismes de solidarité nationale, permettant de financer des actions en matière de GEMAPI à l'échelle interbassins. Autrement dit, les territoires les plus exposés ou les plus démunis ne doivent pas être laissés seuls face à leurs responsabilités. Cette solidarité pourrait s'appuyer sur un fonds Barnier mieux alimenté, mais aussi sur une réflexion plus large sur les circuits de financement et la prévention des risques.

Ces critères de vulnérabilité – qu'ils soient sociaux, géographiques ou climatiques – auront naturellement vocation à faire l'objet de discussions lors des débats sur la proposition de loi que nous souhaitons déposer à la suite du rapport.

Nous avons observé sur le terrain un large consensus sur la nécessité de mettre en place un fonds de solidarité à l'échelle du bassin. Bien sûr, les modalités concrètes de cette péréquation – qui collecte, redistribue et sur quels critères – sont nécessairement plus débattues. C'est pourquoi notre proposition sur ce sujet doit être vue comme une piste de travail. Nous proposons que les financements de ce fonds de péréquation soient attribués aux EPCI en fonction de critères objectifs, tels que le potentiel fiscal, le linéaire de digues, le montant des travaux inscrits au PAPI, le niveau de risques. Ce fonds serait géré par un EPTB ou, en son absence, par l'agence de l'eau concernée.

Je conclurai sur une note plus institutionnelle. Pour renforcer la transmission d'informations entre l'EPCI titulaire de la compétence GEMAPI et le syndicat mixte auquel cette compétence est déléguée, nous recommandons que les membres désignés par l'EPCI pour siéger dans ces syndicats soient nécessairement des conseillers communautaires pour éviter toute rupture dans la compréhension des enjeux.

**M. Jean-Yves Roux, rapporteur.** – Je voudrais insister sur la nécessité d'adapter la gestion de la GEMAPI aux réalités territoriales, dans un esprit de différenciation. Les contextes torrentiels, de montagne, présentent des spécificités hydrologiques et administratives qu'on ne peut ignorer.

La question de la bonne échelle de gestion, nous l'avons vu, se heurte parfois à une aporie : on ne parvient pas à définir un modèle universel, car les réalités sont trop différentes.

Nous proposons donc d'encourager la solidarité à l'échelle des bassins versants entre l'amont et l'aval, sans pour autant prétendre proposer un schéma unique, qui serait de toute façon illusoire. Notre rapport montre bien qu'il n'existe pas un seul modèle d'exercice de la compétence GEMAPI, mais qu'il est essentiel d'encourager des formes de regroupements cohérents à l'échelle des bassins versants, tout en conservant de la souplesse.

Nous avons rencontré des élus d'intercommunalités rurales, faiblement peuplées, parfois démunies, sans service d'ingénierie dédié. C'est pourquoi nous recommandons le développement de conventions partenariales entre le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) et les autorités gémapiennes, qui ont fait leurs preuves en plusieurs circonstances. Le Cerema, qui dispose d'un savoir-faire reconnu, pourrait jouer un rôle de véritable « *tiers de confiance* » technique, à condition d'en avoir les moyens.

Permettez-moi, avant de conclure, d'évoquer un sujet qui a cristallisé l'inquiétude de nombreux élus : la question des assurances. Les autorités gémapiennes font face à des difficultés croissantes pour assurer les ouvrages. Afin de répondre aux inquiétudes des élus locaux, le Gouvernement a annoncé en avril 2025, lors du « *Roquelure de l'assurabilité des territoires* », la création d'une cellule d'accompagnement *ad hoc* (Collectiv'Assur). Il conviendra de veiller à sa bonne installation, eu égard aux enjeux majeurs que la problématique emporte pour les collectivités. Dans l'attente, et en complément, nous proposons de faciliter le recours au Médiateur du crédit, en élargissant son accès aux collectivités pour qu'elles puissent plus facilement dialoguer avec les assurances.

**M. Bernard Delcros, président.** - J'adhère pleinement à l'idée d'instituer un mécanisme de solidarité territoriale. Pourriez-vous nous préciser les modalités de sa mise en œuvre ?

Par ailleurs, il me semble essentiel que le critère de densité de population soit intégré dans la réflexion. En effet, plus le nombre d'habitants est réduit, plus la charge financière supportée par chacun s'alourdit. Dispose-t-on d'une estimation du montant moyen des taxes perçues selon les niveaux de densité des communes ?

Enfin, si malgré les instructions ministérielles adressées aux préfets et l'adoption de la proposition de loi par le Sénat, la problématique de l'assurance des collectivités demeurerait irrésolue, il conviendrait peut-être d'envisager l'instauration d'un véritable droit à l'assurance pour ces dernières.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** - Il est manifeste que la taxe GEMAPI s'avère d'autant plus lourde que le territoire est faiblement peuplé. À titre d'illustration, à Orléans, une agglomération densément habitée, les travaux ont pu être menés à bien en se fondant sur une assiette fiscale plus large.

**M. Jean-Yves Roux, rapporteur.** – Nous avons observé que la compétence GEMAPI était fréquemment transférée à des syndicats regroupant plusieurs intercommunalités. Toutefois, certaines choisissent de ne pas instaurer la taxe GEMAPI, celle-ci n'étant pas obligatoire, ce qui empêche la mise en œuvre d'une solidarité à l'échelle de ces structures.

Par ailleurs, les assurances n'interviennent actuellement qu'au stade de la réparation des dommages. Une réflexion mérite d'être engagée quant à leur implication plus en amont, dans des actions de prévention, en lien avec les collectivités. Certes, elles contribuent déjà *via* le fonds Barnier, mais nous devrions les inciter davantage à s'impliquer dans la prévention. Lors du Congrès national des assurances qui s'est tenu la semaine dernière, des pistes ont été évoquées pour mieux les intégrer à la logique de prévention des sinistres.

Il est vrai que le montant de la taxe n'est pas le même dans tous les territoires. Les métropoles devraient peut-être accompagner davantage les communautés de communes rurales et de montagne. Actuellement, dans les EPCI et EPTB dans le Sud, les métropoles ne contribuent qu'à l'intérieur de leur périmètre administratif, sans s'étendre aux zones environnantes.

**M. Hervé Gillé, rapporteur.** – Nous avons tendance à fonctionner à l'envers en proposant un modèle économique sans analyser au préalable la nature des besoins, ce qui complique le dialogue et la négociation politiques.

Il s'agit d'abord d'assurer un financement par socle à l'échelle des EPCI en créant des critères de solidarité internes, prenant notamment en considération la densité de population.

Ce premier niveau de solidarité interne aux EPCI établi, il convient de tenir compte de l'interdépendance des acteurs situés sur un même linéaire hydraulique, les décisions prises sur un territoire pouvant avoir des répercussions sur d'autres.

À ce socle local s'ajoute la solidarité nationale, *via* l'intervention du fonds Barnier.

Enfin se pose la question de la solidarité de bassin. L'agence de l'eau n'intervient actuellement que sur les études, et non sur les investissements. D'où l'idée d'introduire une cotisation – jusqu'à un centime par mètre cube d'eau – qui figurerait sur la facture d'eau afin de rendre cette contribution plus lisible pour l'usager que ne l'est actuellement la taxe GEMAPI.

**M. Jean-Yves Roux, rapporteur.** – Dans la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), la distribution annuelle d'eau s'élève à 180 millions de mètres cubes. Un prélèvement de 0,1 centime par mètre cube permettrait ainsi de mobiliser 18 millions d'euros, contribuant à une participation de toute la région au financement de la taxe GEMAPI et, partant, aux investissements associés à la compétence.

**M. Laurent Burgoa.** – Ce rapport était très attendu dans nos territoires. Dans mon département du Gard, l'inondation de 1988 a dévasté Nîmes. Malgré la détermination des municipalités successives, les travaux n'ont à ce jour pu être finalisés que pour la moitié des cadereaux. Il s'agit là d'un chantier gigantesque, représentant un coût important.

Je souhaite soumettre trois observations :

- premièrement, il s'écoule en moyenne entre cinq et dix années entre la décision initiale et le début effectif des travaux, en raison d'études préalables excessivement longues. Comment simplifier ce processus ?

- deuxièmement, ces chantiers représentent une charge financière colossale, équivalente parfois à plus d'un siècle d'investissements pour certaines petites communautés de communes. Cela justifie, à mon sens, une réflexion approfondie sur le rôle et la structuration des EPTB. Il est urgent de sortir des carcans administratifs pour adopter une approche plus globale et solidaire ;

- enfin, la proposition d'une contribution proportionnelle au volume d'eau consommé me paraît judicieuse. À l'heure actuelle, seuls les propriétaires sont assujettis à la GEMAPI, alors même que le risque d'inondation concerne l'ensemble des citoyens.

**M. Bernard Delcros, président.** – Je pense également que la solidarité peut s'exercer à une échelle assez large, celle du bassin. Dans mon département, la compétence GEMAPI a été transférée à un syndicat regroupant plusieurs intercommunalités. Cette stratégie a néanmoins ses limites, ces territoires demeurant pauvres et peu peuplés.

**M. Hervé Reynaud.** – Ce rapport, qui adopte une approche globale, complète les travaux sur la proposition de loi visant à soutenir les collectivités territoriales dans la prévention et la gestion des inondations, adoptée en séance le 6 mars 2025.

Je souhaiterais revenir sur la question de la différenciation. Lors des auditions sur la proposition de loi portant diverses dispositions en matière de GEMAPI, j'ai pu constater des situations totalement différentes selon les territoires – selon que les inondations se font par ruissellement ou par submersion – induisant des approches et des coûts très variables.

D'après les acteurs auditionnés dans ce cadre, la taxe GEMAPI représenterait en moyenne entre 7 et 8 euros par habitant. Le montant maximum autorisé – 40 euros par habitant – est rarement appliqué même si 70 % des intercommunalités concernées ont choisi d'instaurer cette taxe. Nous ne pouvons laisser les élus assumer seuls cette compétence tout en exposant leurs populations sans moyens suffisants. Face au risque naturel majeur que représentent les inondations, la solidarité nationale est indispensable. Comment traduire cet aspect dans une future proposition de loi ?

**M. Hervé Gillé, rapporteur.** – Nous déplorons l’absence d’une classification des enjeux relevant de la solidarité nationale. Théoriquement, les PAPI ont vocation à remplir ce rôle, seuls les territoires ayant lancé ces programmes pouvant aujourd’hui prétendre à des aides.

Initialement, un accompagnement financier par le fonds Barnier, à hauteur de 80 % du montant des travaux de mise en conformité des digues domaniales transférées, était prévu. Mais en l’absence de PAPI, ce taux n’est plus que de 30 % à 40 %. Le reste à charge pour les collectivités demeure insoutenable sachant qu’il faut compter de l’ordre d’un million d’euros de financement par kilomètre de digue.

Il est donc impératif de réinterroger les modalités de la solidarité nationale. Le fonds Barnier génère 300 millions d’euros par an, mais seuls 150 millions sont effectivement mobilisés. Ce déséquilibre met en péril la viabilité du dispositif. Le système ne tient tout simplement pas. Nous proposons également de renforcer les moyens financiers alloués aux agences de l’eau et aux comités de bassin, pour une solidarité de bassin plus équitable et plus efficace.

**M. Rémy Pointereau, rapporteur.** – Les EPTB constituent, en effet, le cadre le plus adapté pour la gestion cohérente des cours d’eau, notamment lorsqu’il s’agit de rivières domaniales. Les problématiques rencontrées diffèrent selon la nature du cours d’eau : certaines crues torrentielles emportent tout sur leur passage, tandis que d’autres, plus lentes mais plus étendues, se traduisent par une montée progressive des eaux.

En général le syndicat situé en amont réalise les travaux, tandis que plus loin, faute de moyens, rien n’est fait. Ces situations contribuent à accélérer l’arrivée de l’eau dans la vallée, compromettant ainsi l’efficacité globale du dispositif GEMAPI, voire aggravant les dommages.

La coordination est donc indispensable : il faut travailler de l’amont jusqu’à l’aval. Pour inciter les syndicats à collaborer, nous proposons un système de bonification, consistant à rehausser les taux de subvention lorsque les syndicats coopèrent, aux fins d’encourager cette collaboration.

**M. Gérard Lahellec.** – Si nous manquons d’eau en Bretagne, nous n’en subissons pas moins régulièrement des inondations. Au sein de notre agence de bassin Loire-Bretagne, la solidarité ne s’exprime pas de la même manière partout. À cela s’ajoutent les inégalités observées entre zones rurales et urbaines. L’objectif que vous fixez – rechercher la solidarité la plus large possible – est pertinent, mais ne sera pas facile à atteindre.

**M. Hervé Gillé, rapporteur.** – Je souhaite revenir sur la question des assurances. Lorsqu’un territoire s’engage résolument dans une politique de prévention des risques, il paraît légitime qu’il bénéficie d’une meilleure couverture.

Les études démontrent qu'un euro investi dans la prévention permet d'économiser entre sept et dix euros lors de la survenue d'un sinistre. Dès lors, les compagnies d'assurance doivent reconnaître et intégrer les efforts réalisés par les collectivités dans ce domaine. L'aggravation des risques confère à cette problématique une centralité croissante.

**M. Bernard Delcros, président.** – Je propose, pour conclure, que nous procédions à l'adoption des recommandations formulées.

*Les recommandations sont adoptées.*

*La délégation adopte, à l'unanimité, le rapport d'information et en autorise la publication.*

## LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- **Auditions par les rapporteurs réunis à Paris**  
(par ordre chronologique)

<b><u>Jeudi 20 février</u></b> <b><u>2025</u></b>	<b><u>Association Nationale des Élus des Bassins (ANEB)</u></b>  M. Bruno FOREL, président de l'ANEB  Mme Catherine GREMILLET, directrice de l'ANEB
<b><u>Jeudi 20 février</u></b> <b><u>2025</u></b>	<b><u>Fédération nationale des collectivités concédantes et régies</u></b>  M. Régis TAISNE, chef du département cycle de l'eau de la FNCCR ;  M. Elmano MARTINS, vice-président de la communauté d'agglomération du Niortais et membre du conseil d'administration de la FNCCR  <i>Accompagnés de M. Laurent KOLDITZ, juriste en charge du suivi des compétences territoriales relatives à la gestion du petit et du grand cycle de l'eau.</i>
<b><u>Mardi 11 mars</u></b> <b><u>2025</u></b>	<b><u>Cercle pour l'aménagement du territoire</u></b>  M. Nicolas PORTIER, président du cercle pour l'aménagement du territoire, ancien délégué général d'Intercommunalités de France
<b><u>Jeudi 13 mars</u></b> <b><u>2025</u></b>	<b><u>Syndicat mixte d'Aménagement de la Vallée de la Durance</u></b>  M. Christian DODDOLI, directeur général
<b><u>Mardi 18 mars</u></b> <b><u>2025</u></b>	<b><u>Maître Philippe MARC</u></b>  Avocat en droit de l'environnement (dirigeant d'un cabinet dédié au droit et à la politique de l'eau), auteur d'un ouvrage relatif aux <i>cours d'eau et au droit</i> .

<p><u>Mardi 25 mars</u> <u>2025</u></p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Association des maires de France (AMF)</u></b></p> <p><b>M. Xavier DUPONT</b>, président de la communauté de communes Touraine Ouest Val de Loire, maire de Rillé</p> <p><b>M. Sébastien LEROY</b>, maire de Mandelieu-La-Napoule et co-président du groupe de travail risques de l'AMF</p> <p><i>Accompagnés de :</i> <b>Mmes Stéphanie BIDAULT</b>, responsable de la prévention des risques et de la gestion des crises, <b>Marie-Cécile GEORGES</b>, responsable du département « <i>Intercommunalité et organisation territoriale</i> » et <b>Charlotte de FONTAINES</b>, responsable des relations avec le Parlement.</p> <hr/> <p style="text-align: center;"><b><u>Intercommunalités de France</u></b></p> <p><b>M. Régis BANQUET</b>, président de l'agglomération de Carcassonne et vice-président en charge de l'eau d'Intercommunalités de France</p> <p><i>Accompagné de :</i> <b>Mme Montaine BLONSARD</b>, responsable des relations avec le Parlement.</p>
<p><u>Mardi 1<sup>er</sup> avril</u> <u>2025</u></p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Établissement public territorial de Bassin (EPTB) de la Loire</u></b></p> <p><b>M. Samuel BAUCHET</b>, directeur général</p> <hr/> <p style="text-align: center;"><b><u>Audition commune de :</u></b></p> <p><b>M. Francis ZAGHET</b>, maire de Pondauret, président de la communauté de communes du Réolais</p> <p><b>M. Bernard PAGOT</b>, maire de Barie, vice-président de la communauté de communes du Réolais</p>
<p><u>Mardi 8 avril</u> <u>2025</u></p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Centre européen de prévention des inondations (CEPRI)</u></b></p> <p><b>Mme Marie-France BEAUFILS</b>, présidente, ancienne sénatrice d'Indre-et-Loire)</p> <p><b>M. Gérard SEIMBILLE</b>, vice-président, conseiller municipal de Pontoise, président du Syndicat mixte « Entente Oise-Aisne »</p> <p><b>Mme Marie EVO</b>, directrice.</p>

<p><u>Mardi 8 avril</u> <u>2025</u></p>	<p><b><u>Direction générale des collectivités locales</u></b> <b><u>(ministère de la Cohésion des territoires)</u></b></p> <p>Mme Isabelle DORLIAT-POUZET, sous-directrice des compétences et des institutions locales</p> <p>M. Lionel LAGARDE, adjoint à la sous-directrice des compétences et des institutions locales</p> <p>Mme Marie CORNET, cheffe du bureau des services publics locaux</p> <p>Mme Élise DASSONVILLE, adjointe à la cheffe du bureau des services publics locaux.</p>
<p><u>Mardi 29 avril</u> <u>2025</u></p>	<p><b><u>Commune d'Asques (Gironde)</u></b></p> <p>M. Olivier DESAGNAT, adjoint au maire de la commune d'Asques (Gironde).</p> <p><b><u>Voies navigables de France</u></b></p> <p>Mme Cécile AVEZARD, directrice générale</p> <p>Mme Muriel MOURNETAS, directrice de cabinet</p> <p>M. Olivier MATRAT, directeur adjoint direction territoriale Nord Pas-de-Calais</p> <p>M. David VALENCE, directeur de projets</p>
<p><u>Mardi 6 mai</u> <u>2025</u></p>	<p><b><u>France Dignes :</u></b></p> <p>M. Yves WIGT, président</p> <p>Mme Perrine BROUST, directrice</p>
<p><u>Mardi 20 mai</u> <u>2025</u></p>	<p><b><u>SUEZ</u></b></p> <p>M. Rudy FARCY, directeur de Projets stratégiques - SUEZ Eau France</p> <p>M. Romain DE OLIVEIRA, directeur national développement ouvrages hydrauliques - GEMAPI - SUEZ Consulting</p> <p>Mme Fiona LAZAAR, responsable des relations avec le Parlement</p>

<p><u>Mardi 20 mai</u> <u>2025</u></p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Direction générale de la prévention des risques</u></b> <b><u>(ministère de la transition écologique)</u></b></p> <p>Mme Véronique LEHIDEUX, cheffe du service des risques naturels</p> <p>M. Gilles RAT, adjoint au sous-directeur de la connaissance des aléas et de la prévention des risques à la DGPR</p> <p>M. Hippolyte LASSAUSSOIS, stagiaire à la DGPR</p>
<p><u>Mardi 27 mai</u> <u>2025</u></p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Syndicat du Pays de Maurienne</u></b></p> <p>M. DURBET, président du Syndicat du Pays de Maurienne</p> <p>M. ARNOUX, vice-président en charge de la GEMAPI</p> <p>Mme Séverine DECROO, cheffe de pôle GEMAPI</p> <hr/> <p style="text-align: center;"><b><u>Syndicat mixte de l'Isère et de l'Arc en Combe de Savoie (SISARC)</u></b></p> <p>M Olivier THEVENET, vice-président du SISARC</p> <p>M. Thibault BOISSY, directeur du SISARC</p>
<p><u>Mardi 3 juin</u> <u>2025</u></p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Syndicat mixte du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves</u></b></p> <p>M. Christophe MENGELLE, vice-président</p> <p>Mme Corinne GALEY, vice-présidente</p> <hr/> <p style="text-align: center;"><b><u>Institution ADOUR</u></b></p> <p>M. Paul CARRÈRE, président</p> <p>Mme Aurélie DARTHOS, directrice</p>

<p><u>Mardi 10 juin</u> <u>2025</u></p>	<p><b><u>Syndicat du Haut-Rhône et de la Réserve naturelle nationale du Haut-Rhône français</u></b></p> <p>Mme Claude COMET, présidente</p> <p>M. Olivier ROGNARD, 2e vice-président</p> <p>Mme Émilie WICHROFF, directrice</p>
<p><u>Mardi 17 juin</u> <u>2025</u></p>	<p><b><u>CEREMA</u></b></p> <p>M. Pascal BERTEAUD, directeur général du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)</p> <p>Mme Marion BOUQUET-LOPEZ, cheffe de Cabinet</p>

- **Auditions en Gironde et dans le Lot-et-Garonne** (par ordre chronologique)

<p><u>Jeudi 3 avril</u> <u>2025</u></p>	<p><b><u>Réunion de travail à la préfecture de Nouvelle-Aquitaine :</u></b></p> <p><i>Pour le Secrétariat général pour les affaires régionales de Nouvelle-Aquitaine (SGAR) : M. Sylvain PELLETERET, secrétaire général pour les affaires régionales Nouvelle-Aquitaine et M. Julien PELLETANGE, chargé de mission transition écologique et énergétique, risques.</i></p> <p><i>Pour la Préfecture de la Gironde : Mme Delphine LAPLACE, cheffe du bureau des collectivités locales, accompagnée de Mme Isabelle VALBOM, adjointe à la cheffe du bureau des collectivités locales, M. Benoit HERLEMONT, directeur adjoint de la DDTM33.</i></p> <p><i>Pour la DREAL Nouvelle-Aquitaine : M. Fabien MASSON, directeur adjoint et M. Olivier PAIRAULT, chef de service.</i></p> <p><i>Par visioconférence, pour la Préfecture de la Charente-Maritime : M. Emmanuel CAYRON, secrétaire général, accompagné d'un représentant de la DDTM17</i></p>
---	---

<p><u>Jeudi 3 avril</u> <u>2025</u></p>	<p><b><u>Réunion de travail dans les locaux de la communauté de communes de Montesquieu :</u></b></p> <p><b>M. Bernard FATH</b>, président de la communauté de communes de Montesquieu ;</p> <p><b>M. Jean André LEMIRE</b>, vice-président en charge des régimes hydrauliques et adjoint de la commune de Isle Saint Georges ;</p> <p><b>Mme Samantha CHEVRIER</b>, directrice générale des services ;</p> <p><b>M. Hugues VENEL</b>, directeur des services techniques ;</p> <p><b>M. Emmanuel NORENA</b>, responsable du pôle environnement ;</p> <p><b>M. Julien GEYRE</b>, ingénieur en charge de la maîtrise foncière et de la stratégie du système d'endiguement.</p>
	<p><b><u>Dîner de travail :</u></b></p> <p><b>M. Bernard LAURET</b>, maire de Saint-Émilion, président de la Communauté de Communes du Grand Saint-Émilionnais, président de l'AMF de la Gironde ;</p> <p><b>M. Olivier DESAGNAT</b>, adjoint au maire de la commune d'Asques ;</p> <p><b>M. Bernard PAGOT</b>, maire de Barie et vice-président en charge de la GEMAPI CDC Réolais en Sud Gironde ;</p> <p><b>M. Jean-Claude DUCOUSSO</b>, président du Syndicat mixte Eaux et Rivières de l'Entre-Deux-Mers (SMER-E2M) ;</p> <p><b>M. Patrick BONNIER</b>, adjoint au maire de Croignon, vice-président du SMER-E2M.</p>

<p><u>Vendredi 4 avril</u> <u>2025</u></p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Réunion de travail dans les locaux de Val de Garonne</u></b> <b><u>Agglomération</u></b> :</p> <p><b>M. Jacques BILIRIT</b>, président de la communauté d'agglomération Val de Garonne Agglomération, vice-président du conseil départemental de Lot-et-Garonne, maire de Fourques-sur-Garonne ;</p> <p><b>M. Michel MASSET</b>, sénateur de Lot-et-Garonne ;</p> <p><b>M. Denis DUTEIL</b>, conseiller délégué GEMAPI amont Marmande ;</p> <p><b>M. Jean-Michel POIGNANT</b>, conseil délégué GEMAPI aval Marmande ;</p> <p><b>M. Yannis HARAN</b>, directeur général délégué ;</p> <p><b>M. Jean-Marie FERNANDEZ</b>, chef de service GEMAPI ;</p> <p><b>M. Francis CECCATO</b>, conseiller municipal représentant M. le maire de Sénestis.</p>
--	--

- **Auditions dans le Cher** (par ordre chronologique)

<p><b><u>Jeudi 22 mai</u></b> <b><u>2025</u></b></p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Réunion de travail à mairie de Cuffy :</u></b></p> <p><b>M. Olivier HURABIELLE</b>, maire de Cuffy, président de la Communauté de communes (CDC) « <i>Les Portes du Berry</i> » ;</p> <p><b>M. Jean-Paul DOUSSET</b>, maire de Sevry, président de la CDC « <i>Berry Loire Vauvise</i> » ;</p> <p><b>M. Laurent PABIOT</b>, maire de Sancerre, président de la CDC « <i>Sancerrois Val-de-Loire</i> » ;</p> <p><b>M. Didier BRUGÈRE</b>, vice-président du conseil départemental du Cher, en charge des routes, de l'eau et de l'environnement ;</p> <p><b>M. Thierry COSSON</b>, vice-président au syndicat intercommunal de la Vallée de l'Yèvre (SIVY), maire de Vignoux-sous-les-Aix et vice-président de la Communauté de Communes des Terres du Haut Berry ;</p> <p><b>M. Fabrice AUPETIT</b>, président du syndicat intercommunal pour la réalisation d'aménagements hydrauliques (SIRAH) sur l'Arnon ;</p> <p><b>M. Benoit MOREAU</b>, président du syndicat pour l'aménagement des bassins de l'Auron, de l'Airain et de leurs affluents (SIAB3A) ;</p> <p><b>M. Thierry CARDOUAT</b>, sous-préfet de Vierzon ;</p> <p><b>Mme Deborah PERROT</b>, responsable de l'UTI Val de Loire Seine, Direction territoriale de VNF Centre-Val de Loire (Centre-Bourgogne)</p> <p><b>M. Bertrand DUGRAIN</b>, directeur de la délégation Centre-Loire de l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne ;</p> <p><b>M. Jean-Sylvain GUILLEMAIN</b>, président du syndicat mixte pour l'aménagement de la vallée de l'Arnon Aval (SMAVAA) ;</p> <p><b>M. Olivier PETIOT</b>, directeur départemental des territoires (DDT).</p>
--	---

- **Auditions dans les Alpes-de-Haute-Provence**  
(par ordre chronologique)

<p><b><u>Jeu</u></b> <b><u>di 5 juin</u></b> <b><u>2025</u></b></p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Déjeuner de travail à Colmars :</u></b></p> <p><b>M. Maurice LAUGIER</b>, président de la communauté de communes Alpes Provence Verdon (CCAPV)</p> <p><b>Mme Magali SURLE GIRIEUD</b>, maire de Colmars, conseillère départementale, vice-présidente de la CCAPV</p> <p><b>M. Olivier DUSAUTOIS</b>, directeur général des services de la CCAPV</p> <p><b>M. Jean MAZOLI</b>, vice-président de la CCAPV, délégué à la GEMAPI, Adjoint au maire d'Annot</p> <p><b>M. Michel LANTELME</b>, maire d'Allos, vice-président de la CCAPV</p> <p><b>M. Dominique CEAUX</b>, sous-préfet de Castellane</p> <p><b>M. Guillaume LAZARIN</b>, directeur du pôle environnement de la CCAPV</p> <p><b>M. Sylvain GENY</b>, directeur général des services d'Allos</p>
	<p style="text-align: center;"><b><u>Auditions dans les locaux de la mairie de Colmars :</u></b></p> <p><b>M. Maurice LAUGIER</b>, président de la communauté de communes Alpes Provence Verdon (CCAPV)</p> <p><b>Mme Magali SURLE GIRIEUD</b>, maire de Colmars, conseillère départementale, vice-présidente de la CCAPV</p> <p><b>M. Jean MAZOLI</b>, vice-président de la CCAPV, délégué à la GEMAPI, adjoint au maire d'Annot</p> <p><b>M. Michel LANTELME</b>, maire d'Allos, Vice-président de la CCAPV</p> <p><b>M. Dominique CEAUX</b>, sous-préfet de Castellane</p> <p><b>M. Olivier DUSAUTOIS</b>, directeur général des services de la CCAPV</p> <p><b>M. Guillaume LAZARIN</b>, directeur du pôle environnement de la CCAPV</p> <p><b>M. Sylvain GENY</b>, directeur général des services d'Allos</p>

	<p style="text-align: center;"><b><u>Auditions dans les locaux de Provence Alpes agglomération (PAA) :</u></b></p> <p><b>M. Michel BLANC</b>, adjoint au maire de Digne-les-Bains ;</p> <p><b>M. Éric DALUZ</b>, directeur départemental des territoires</p> <p><b>M. Benoît CAZERES</b>, maire de Selonnet, vice-président de PAA délégué à la GEMAPI ;</p> <p><b>M. Marc BONDIL</b>, maire de Moustiers Sainte-Marie, vice-président de PAA délégué aux finances ;</p> <p><b>M. Gilles PAUL</b>, maire de Bras d'Asse, président du SMAB ;</p> <p><b>Mme Cécilia CHEVALIER</b>, directrice générale des services de PAA ;</p> <p><b>Mme Caroline SAVOYAT</b>, directrice du SMAB ;</p> <p><b>M. Philippe BREGARD</b>, chef du service GEMAPI de PAA ;</p> <p><b>M. Luc SEZNEC</b>, directeur général adjoint de PAA</p>
<p><b><u>Vendredi 6 juin</u></b> <b><u>2025</u></b></p>	<p style="text-align: center;"><b><u>Auditions à la mairie de Sisteron :</u></b></p> <p><i>Réunion de travail avec la communauté de communes Sisteronais Buëch (CCSB) et la communauté de communes Jabron Lure Vançon Durance (CCJLVD), en présence de :</i></p> <p><b>M. Daniel SPAGNOU</b>, maire de Sisteron, président de la CCSB</p> <p><b>M. René AVINENS</b>, maire d'Aubignosc, président de la CCJLVD</p> <p><b>M. Pierre-Yves VADOT</b>, vice-président de la CCJLVD, délégué à la GEMAPI ;</p> <p><b>Mme Anne-Marie GROS</b>, première Vice-Présidente du SMIGIBA (Syndicat Mixte de Gestion intercommunautaire du Buëch et de ses Affluents) ;</p> <p><b>M. Gérard NICOLAS</b>, élu délégué au SMIGIBA ;</p> <p><b>Mme Caroline VASSAS</b>, directrice du syndicat mixte de gestion intercommunale du Buëch et de ses affluents (SMIGIBA)</p> <p><b>Mme Brigitte DELADOEUILLE</b>, directrice du pôle environnement de la CCSB</p> <p><b>M. Juan MORENO</b>, maire de Ventavon, délégué à la GEMAPI pour la CCSB</p>

**Auditions à la mairie de Manosque :**

**Mme Marion MAGNAN**, adjointe au maire de Manosque, conseillère communautaire DLVA, présidente de la Commission locale de l'Eau Durance du SMAVD

**M. Jacques ESPITALIER**, maire de Quinson, conseiller communautaire de la DLVA, délégué à la GEMAPI

**M. Éric DALUZ**, directeur départemental des territoires

- **Liste des contributions écrites reçues (en sus des réponses aux questionnaires) :**
  - Contribution d'Électricité de France (EDF)
  - Contribution de l'Assemblée du Pays Tarentaise Vanoise
  - Contribution de la communauté de communes Sisteronais Buëch (CCSB)
  - Contribution de l'Association nationale des élus des bassins (ANEB)
  - Contribution de France digues



## ANNEXES

### ANNEXE N° 1

#### *Les syndicats savoyards confrontés à l'impréparation du transfert de gestion des digues domaniales*

Au cours des travaux de la mission, vos rapporteurs ont recueilli les témoignages édifiants des représentants de plusieurs syndicats mixtes savoyards (**Pays de Maurienne [SPM], Syndicat mixte de l'Isère et de l'Arc en Combe de Savoie [SISARC], Syndicat du Haut-Rhône [SHR], Assemblée du Pays Tarentaise Vanoise [APTV]**). Un résumé des obstacles auxquels font face ces structures est proposé ci-dessous, illustrant les réactions des élus face à un transfert de gestion des digues domaniales particulièrement mal vécu.

#### *Les collectivités gestionnaires de digues domaniales font toujours face à de nombreuses difficultés*

Les délais liés aux **demandes de subventions** - à effectuer avant le 31 décembre 2027 - ainsi qu'à la **réalisation des travaux** - à effectuer avant le 31 décembre 2029 - constituent des points de tension particulièrement tenaces. Les autorités gémapiennes regrettent diverses obligations qui s'imposent à elles (telles que la nécessité de recourir à des bureaux d'études agréées souvent saturés, ou encore les délais d'attente lors de l'instruction des dossiers d'autorisation environnementale) et les contraintes liées à la conduite des chantiers (contraintes d'exploitation, disponibilité des entreprises et des maîtres d'œuvre, etc.). Le SPM souligne par exemple que ces difficultés « *rendent quasi impossible la validation de[s] demandes de subventions avant 2027* ».

Les **faibles recettes apportées par l'instauration de la taxe GEMAPI** ne permettent tout simplement pas de couvrir les investissements nécessaires à assurer ne serait-ce que les coûts de fonctionnement obligatoires des ouvrages transférés. Les gémapiens savoyards dénoncent ici une « *équation budgétaire intenable* ».

L'absence de clarté sur les **conventions de transfert**, les **techniques de valorisation comptable** des digues transférées et **l'inscription de ces digues** à l'actif des collectivités ont été vécus de manière brutale, et les conséquences financières de cette inscription n'ont pas été soumises à une étude préalable de l'État.

Collectivités	Valeur comptable des ouvrages mis à disposition
SISARC	122 172 000 €
SPM	11 745 000 €
SHR	6 012 000 €
APTV	2 736 000 €

Le SPM juge que les dispositions de la convention de transfert que l'État leur avait fait parvenir ne sont pas conformes aux conditions prévues par la loi MAPTAM. L'APTV estime « *qu'il n'y a pas eu de réelle concertation et [que] l'accompagnement de l'État n'est pas à la hauteur des enjeux* ».

Le SISARC dénonce même « *un transfert ubuesque, [...] qui a été conduit dans des conditions déplorable et qui a révélé une impréparation manifeste* », tout en déplorant l'absence de clarification, de la part des services de l'État, quant aux conditions du traitement comptable des digues domaniales.

Selon les gémapiens savoyards, le transfert des digues domaniales a été conduit dans des conditions dégradées, avec la parution de deux décrets comportant des clauses jugées contraires à la loi MAPTAM, **limitant le périmètre des négociations** et entraînant des **inégalités de traitement** à l'échelle du territoire national. En outre, les gémapiens sont **exposés à de graves menaces juridiques et financières**, pour les dommages qui surviendraient du fait de la défaillance des ouvrages transférés avant même que les travaux de mise en conformité ne puissent être réalisés.

L'analyse juridique des services de ces syndicats révèle que la **rédaction actuelle des textes n'offre pas les garanties** qu'ils seraient pourtant en droit d'attendre s'agissant du transfert d'ouvrages en mauvais état. Le SISARC regrette ainsi une « *profonde insécurité juridique* ». Ces difficultés sont d'autant plus aiguës pour les syndicats savoyards que ceux-ci s'inscrivent dans le contexte torrentiel des vallées alpines. En découle une **gestion « délicate et complexe » des cours d'eau**, exacerbant les enjeux liés à la responsabilité civile des gémapiens.

*Dans ce contexte, les autorités gémapiennes savoyardes sollicitent plusieurs actions*

- **L'extension jusqu'en 2035** des subventions au titre du Fonds Barnier à hauteur de 80% pour les travaux de mise en conformité ;
- Le versement d'une **soulte complémentaire** en cohérence avec les termes de la loi MAPTAM, permettant le financement intégral des travaux de mise en conformité et la compensation des charges transférées dans le cadre de la gestion des digues ;
- **L'adaptation** et la **clarification** du cadre juridique d'exposition des gémapiens en cas de dommages intervenant avant la fin des travaux de mise en conformité.

*Sources : à partir des contributions écrites du Syndicat du Pays de Maurienne, du Syndicat mixte de l'Isère et de l'Arc en Combe de Savoie, du Syndicat du Haut-Rhône et de l'Assemblée du Pays Tarentaise Vanoise.*

## **ANNEXE N° 2**

### ***Les logiques différenciées de la compétence GEMAPI et du régime de la surveillance des ouvrages hydrauliques***

*Extraits de la contribution écrite de Voies navigables de France (VNF)*

*« Il paraîtrait utile, dans la perspective d'une éventuelle évolution législative, de clarifier les relations et les frontières entre la compétence GEMAPI, aujourd'hui portée par les collectivités territoriales, et le régime de la surveillance des ouvrages hydrauliques (SOH), qui incombe notamment à des établissements publics de l'État tels que VNF.*

*Si ces deux régimes peuvent, à première vue, paraître convergents – tous deux ayant trait à la maîtrise de l'eau et à la gestion d'ouvrages hydrauliques – ils répondent en réalité à des logiques foncièrement distinctes, voire opposées dans leur approche.*

*Le régime SOH est structuré autour d'une logique amont-aval, visant à garantir la sécurité des ouvrages en fonction de leur conception et de leur état, afin d'assurer leur tenue et leur stabilité face aux volumes d'eau qu'ils retiennent. Il s'agit d'un impératif de sécurité des infrastructures existantes.*

*La compétence GEMAPI, au contraire, s'inscrit dans une logique aval-amont, dans laquelle les collectivités territoriales, responsables de la protection des populations face aux inondations, définissent un niveau de protection attendu sur leur territoire. Cette logique induit un dimensionnement spécifique des ouvrages, parfois en rupture avec les caractéristiques des ouvrages existants, et suppose une maîtrise hydraulique plus large, intégrant la modulation des volumes retenus et l'anticipation des crues.*

*Il est en effet fréquent que certaines collectivités attendent de VNF qu'il contribue à la protection aval dans une logique GEMAPI, alors même que l'établissement intervient dans un cadre strictement SOH, sans mandat ni moyens pour assumer des responsabilités de protection contre les inondations, ou alors que les limites d'utilisation de l'ouvrage, découlant des contraintes SOH, ne permettent pas de répondre aux enjeux gémapiens.*

*Afin d'éviter les ambiguïtés juridiques et les malentendus opérationnels, il semblerait opportun [...] (d') intégrer cette distinction conceptuelle et rappeler la nécessité d'une clarification, sinon réglementaire ou législative, du moins dans les documents d'accompagnement et d'interprétation des dispositions réglementaires ou législatives.*

*Cette clarification permettrait de sécuriser juridiquement les rôles et responsabilités de chacun, de limiter les transferts de responsabilité implicites, et de favoriser une coordination plus lisible entre opérateurs nationaux et collectivités dans les territoires exposés aux risques hydrauliques. »*

### ANNEXE N° 3

#### *Le rôle de l'outil Vigicrues selon la direction générale de prévention des risques (DGPR)*

*À partir de la contribution écrite de la Direction générale de la prévention des risques (DGPR)*

#### *Le service Vigicrues : un outil d'alerte et de protection des populations*

Le service Vigicrues **couvre** à ce jour **23 300 km** de cours d'eau selon **329 tronçons** en France métropolitaine, soit **50 % de la population en zone inondable**. *A minima* deux fois par jour, à 10h00 et 16h00, une carte de vigilance nationale est produite associant à chaque tronçon de cours d'eau une couleur de **vigilance** (vert, jaune, orange et rouge). Des prévisions sont également consultables sur les médias de diffusion (site internet vigicrues.gouv.fr et application mobile Vigicrues).

Les entités du réseau Vigicrues **communiquent en direct et en continu** avec les différents échelons des autorités de gestion de crise (centre opérationnel de gestion interministérielle des crises, préfet de zone, préfet de département).

Le **caractère intégré des chaînes de la vigilance** et de **l'alerte** mises en place permet une communication en temps réel ainsi qu'une anticipation des mesures de mise en sécurité des biens et des personnes.

**La prévision des crues est dépendante des prévisions météorologiques**, car le risque de crues est principalement lié au volume, à l'intensité et à la cinétique des précipitations. Le réseau Vigicrues reçoit ainsi quotidiennement les prévisions de précipitations selon un découpage territorial adapté de la part de Météo-France.

À partir de ces données de précipitations, l'évaluation du risque de crues est produite à partir de **modèles physiques de prévisions des crues, adaptés à chaque tronçon de cours d'eau, qui tiennent compte également des mesures hydrométriques observées en rivières** (hauteur et débit) et d'autres facteurs physiques suivant les circonstances (humidité des sols, saison et présence de végétation, niveau des nappes...).

#### *Un modèle de prévision Vigicrues calé sur les réalités territoriales*

Ainsi, pour chaque tronçon de cours d'eau suivi, un ou des modèles de prévisions des crues sont développés, et conçus sur la base de principes physiques hydrologiques et hydrauliques. Ils sont ensuite adaptés au territoire (« *calage* » du modèle), par une **analyse des événements passés**, pour associer à des types d'événements de précipitations (localisation, volume, temporalité), la cinétique des hauteurs et débits observés en rivière.

**Plus les événements passés sont nombreux et documentés, mieux le modèle est calé et plus les prévisions sont précises et anticipables**. Cependant, par nature, les domaines scientifiques de la prévision, fondés sur des modèles, comprennent une **part d'incertitude, elle-même qualifiée**. Ainsi, lors d'événements extrêmes non répertoriés dans le passé, la modélisation est étirée de manière théorique : la prévision peut être moins précise en termes de hauteur et débit, mais est suffisante pour déclencher les vigilances, service attendu de la part de Vigicrues.

La capacité d'anticipation de la prévision est, elle, liée à la configuration du cours d'eau et de son bassin versant, ainsi qu'au niveau de précision des données météorologiques. De manière globale, **86 % des vigilances émises sont exactes** et moins de 2% sont sous-estimées. 12% sont surestimées, ces surestimations étant liées aux stratégies de montée en vigilance progressive lors d'événements comportant de fortes incertitudes. **Par ailleurs, 90% des vigilances sont déclenchées avec plus de 6 heures d'avance.**

L'anticipation possible est **nettement plus élevée sur des bassins versants larges**. Ce fut le cas lors de la **tempête Kirk**, où la vigilance rouge sur le Grand Morin a été déclenchée environ 18 heures avant le passage du niveau correspondant sur le terrain, et la vigilance orange environ 24 heures avant, dans le cadre d'une stratégie de montée en vigilance.

Sur les **petits bassins**, la capacité d'**anticipation** des crues est nettement **plus courte** et dépend de la localisation exacte des précipitations, et de leur intensité. Dans ce cas, une **stratégie de montée en vigilance est mise en place** pour prévenir le plus en amont possible les autorités de gestion de crise du risque potentiel.

#### *Services Vigicrues : l'amélioration des outils d'acheminement de l'information*

Outre le **site web** Vigicrues, une **application mobile gratuite** est disponible, qui peut être paramétrée par l'utilisateur pour recevoir des notifications lors de l'émission de vigilance sur le territoire qui l'intéresse.

En complément des dispositifs de vigilance de Météo-France et de Vigicrues, deux autres services d'avertissement, **APIC** et **Vigicrues Flash**, sont conçus pour répondre aux besoins des autorités locales de gestion de crise. :

- Le service **APIC** (*Avertissement Pluies intenses à l'échelle des communes*) de Météo-France fournit des **avertissements ciblés** aux communes confrontées à un épisode de précipitations intenses en temps réel, facilitant ainsi la mise en place de mesures d'action adaptées.

- **Vigicrues Flash**, proposé à 11 400 communes supplémentaires qui ne disposent pas du service de vigilance aux crues individualisé, est un service **d'avertissement automatique** sur le risque de crues soudaines, qualifiées de fortes ou très fortes, dans les prochaines heures.

Ces **outils** - essentiels pour anticiper les crises et renforcer la résilience des territoires face aux aléas climatiques croissants - **sont encore mal connus des élus locaux**<sup>1</sup>.

#### **Objectif Vigicrues 2030**

L'enjeu principal du projet **Vigicrues 2030** est de compléter, d'ici 2030, le réseau surveillé individuellement en ajoutant 4 000 km de cours d'eau situés sur des secteurs comprenant des enjeux humains et économiques forts, principalement dans les régions Île-de-France, Hauts-de-France et PACA.

---

<sup>1</sup> Pour s'inscrire et recevoir les avertissements, il est possible de s'abonner et de paramétrer des avertissements personnalisés à partir de l'adresse suivante : <https://apic-pro.meteofrance.fr/creer-utilisateur>

**Une autre ambition sera de proposer un service de vigilance aux crues sur l'ensemble du territoire métropolitain**, y compris sur les cours d'eau non dotés d'un suivi hydrométrique. Le modèle scientifique, qui sous-tend cette évolution, est en cours de construction entre le réseau **Vigicrues**, l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (**INRAE**) et l'Université Gustave Eiffel (**UGE**).

Une phase de test à grande échelle pourrait être réalisée au plus tôt sur la saison hydrologique 2029-2030, avec l'objectif d'une **mise en service complète potentielle** sur l'ensemble du territoire national **fin 2030** selon les résultats de la phase test.

Concernant les dégâts matériels, la **vigilance** doit permettre à la population de se mettre en sécurité et mettre ses biens en sécurité en amont. Cependant, elle n'est **pas l'outil principal de la prévention des dégâts matériels** qui relèvent des politiques de préventions, tels les PPRI.

S'agissant des phénomènes de **submersion marine**, leur anticipation ne **relève pas du réseau Vigicrues**. Dans les départements littoraux, les missions du référent départemental inondation (RDI), rattaché aux directions départementales des territoires, s'appuient sur les informations de la vigilance « *vagues-submersions* » établies par Météo-France ainsi que sur les données de côte maritime, pour cibler des zones à enjeux.